

# PEMBANGUNAN BITUNG SEBAGAI PELABUHAN HUB INTERNASIONAL

## *THE DEVELOPMENT OF BITUNG AS AN INTERNATIONAL HUB PORT*

**Zamroni Salim, Erla Mychelisda, Atika Zahra**

Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

E-mail: zamronisalim@gmail.com, erlamychelisda@gmail.com, atika.27zahra@gmail.com

### **Abstract**

*This paper analyses the feasibility of Port Bitung to be promoted as an international hub port. Methode of analysis used in the study is descriptive analysis by investigating geographical strategic position, physical/natural indicators of feasibility, economic feasibility and the possibility of further development. From the analysis we found that Bitung Port is feasible to be developed as international hub port economically. Connectivity and transportation network, especially sea connectivity should be developed by the presence of industries and infrastructure, especially in the eastern part of Indonesia.*

**Keywords:** Bitung, International hub port, connectivity

### **Abstrak**

Tulisan ini mengkaji kelayakan Pelabuhan Bitung, Sulawesi Utara sebagai pelabuhan hub internasional. Metode analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah metode deskriptif analisis dengan melihat posisi strategis secara geografis, indikator kelayakan secara fisik/alam, kelayakan ekonomis dan kemungkinan pengembangan pelabuhan Bitung. Hasil dari analisis menunjukkan bahwa Pelabuhan Bitung layak secara fisik/alami dan secara ekonomi/efisien secara ekonomi untuk dijadikan pelabuhan hub internasional. Konektivitas dan jaringan transportasi, khususnya konektivitas laut harus dikembangkan dengan dukungan pengembangan industri dan infrastruktur di daerah sekitar di Kawasan Timur Indonesia.

**Kata kunci:** Bitung, Pelabuhan hub internasional, konektivitas

## **PENDAHULUAN**

Perdagangan terus menunjukkan trend positif meskipun perekonomian dunia sempat melemah beberapa waktu lalu. Berdasarkan data dari *World Trade Organization* (WTO) perdagangan global masih tetap tumbuh 2.8% (2014) menjadi 3.3% (2015) dan diprediksi tumbuh sebesar 4.0% tahun 2016 (WTO, 2015). Terlihat angka pertumbuhan nilai perdagangan global meningkat cukup tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa aliran perdagangan terus tumbuh melalui berbagai jalur produksi maupun konsumsi.

Posisi perdagangan yang cenderung tidak terpengaruh oleh penurunan perekonomian global tentu memberikan manfaat tersendiri bagi

sektor-sektor dan pelaku-pelaku yang terlibat di dalamnya. Sektor transportasi, pengapalan, dan logistik adalah beberapa sektor yang berkaitan erat dengan perdagangan. Dalam proses pengiriman barang antar daerah/wilayah, antar pulau dan antar negara jaringan transportasi, khususnya laut dan pelabuhan laut menjadi kunci utama bisa terus berkembangnya aktivitas pendukung perdagangan nasional dan internasional tersebut.

Indonesia semestinya bisa berperan lebih dalam aktivitas perdagangan ini, melalui jalur pergerakan barang (*transshipment*), khususnya yang melalui pelabuhan laut (*sea port*). Hal ini melihat posisi Indonesia yang merupakan negara kepulauan dan menjadi jalur lalu lintas

perdagangan global. Wilayah laut Indonesia di lalui oleh lebih dari 30% perdagangan global (Usadi, 2014). Posisi ini tentu saja menguntungkan Indonesia. Namun, bagaimana Indonesia bisa memperoleh hasil (*benefits*) dari jalur perdagangan dunia dan terlibat aktif dalam *transshipment* global tersebut? Pembangunan dan pengembangan pelabuhan laut yang ada di Indonesia merupakan langkah yang tepat untuk dilakukan. Bitung menjadi pelabuhan laut yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai pelabuhan hub internasional. Pelabuhan Bitung merupakan salah satu pelabuhan yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai pelabuhan hub internasional. Pelabuhan ini merupakan pelabuhan nasional yang berada di Kota Bitung, Sulawesi Utara. Secara geografis, Kota Bitung berada 1°23'23" - 1°35'39" LU dan 125°1'43" -125°18'13" BT.

Dari sisi geostrategis, pelabuhan Bitung mempunyai akses yang lebih luas dan jarak yang lebih pendek dibandingkan dengan pelabuhan besar di Indonesia, termasuk Pelabuhan Tanjung Priok di Jakarta dan Pelabuhan Tanjung Perak di Surabaya. Pelabuhan Bitung mempunyai posisi yang strategis sebagai pelabuhan hub internasional karena bisa melayani arus perdagangan di kawasan Asia Pasifik. Bisa dikatakan bahwa Pelabuhan Bitung merupakan pintu masuk dan keluar perdagangan barang dan jasa di kawasan Asia Pasifik. Dalam tulisan ini dibahas mengenai bagaimana pengembangan pelabuhan Bitung dan sejauh mana posisi Bitung bisa mendukung perdagangan dalam negeri, sekaligus menjadi hub untuk perdagangan global.

## TINJAUAN PUSTAKA

Sejak diterbitkan Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, salah satu hal yang ditekankan adalah penguatan konektivitas nasional, dimana hal ini sangat penting dilakukan guna memaksimalkan keuntungan dari posisi Indonesia dilihat dari keterhubungan secara regional dan global/internasional. Di dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2014 disebutkan bahwa penguatan konektivitas nasional dapat diwujudkan melalui pembangunan pelabuhan hub internasional bagi

Kawasan Barat Indonesia di Kuala Tanjung, Sumatera Utara dan untuk Kawasan Timur Indonesia di Bitung, Sulawesi Utara. Hal ini dilakukan sebagai upaya pendorong dan penarik keseimbangan ekonomi wilayah yang lebih merata dan nantinya dapat menciptakan kemandirian dan daya saing ekonomi nasional yang lebih solid (Perpres No 48, 2014).

Penetapan Pelabuhan Bitung sebagai salah satu pelabuhan hub internasional disebabkan posisi strategis yang berada di gerbang Provinsi Sulawesi Utara untuk kawasan Asia Pasifik. Posisi ini mempermudah distribusi barang dan jasa ke pasar Asia Pasifik. Dalam rangka penguatan konektivitas nasional dari sisi geo-strategis, Bitung merupakan salah gerbang konektivitas global yang memanfaatkan keberadaan SLoC Sea Lane of Communication (SLOC)<sup>1</sup> dan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)<sup>2</sup> secara optimal sebagai modal utama percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi Indonesia (Bappeda Kota Bitung, 2014). Dengan adanya pelabuhan Bitung sebagai pelabuhan hub internasional, biaya logistik dapat ditekan karena jarak tempuh ke pusat-pusat pelabuhan seperti Shanghai, Hongkong, Tokyo, Honolulu, Vancouver, Panama, Vladivostok, San Fransisco, dari Bitung lebih dekat dibandingkan dari Jakarta, Surabaya, atau Makassar. Untuk itu, apabila dijadikan pelabuhan hub internasional, maka biaya ekspor ke negara tujuan akan lebih murah (Pangemanan, 2014). Selain itu, keberadaan Pelabuhan Bitung nantinya diharapkan akan menurunkan beban kegiatan logistik yang terpusat di Pulau Jawa (*inner island*) dan mendistribusikan secara merata ke pusat-pusat hub internasional (Kemenko, 2014).

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2001, menetapkan sejumlah persyaratan untuk suatu pelabuhan dapat dikategorikan sebagai pelabuhan hub internasional. Persyaratan-persyaratan tersebut diantaranya menyangkut kedekatannya dengan

<sup>1</sup> Istilah yang menggambarkan rute maritim utama antara pelabuhan, yang digunakan untuk perdagangan, logistik dan angkatan laut (Klein, 2007). <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2007-04>. Diakses pada 22 Juni 2015

<sup>2</sup> Jalur di wilayah perairan Indonesia yang dapat dilewati kapal dan pesawat udara asing. <http://pustaka.pu.go.id/new/istilah-bidang-detail.asp?id=6>. Diakses pada 22 Juni 2015

pasar internasional, jalur pelayaran internasional dan jalur ALKI dan hub internasional lainnya. Selain itu Pelabuhan hub internasional juga harus bisa berperan sebagai tempat alih muat penumpang dan barang internasional (kegiatan bongkar muat barang). Lebih lanjut Peraturan pemerintah tersebut juga mengatur persyaratan teknis, misalnya kondisi teknis pelabuhan yang terlindung dari gelombang dengan luas daratan dan perairan tertentu. Berdasarkan hal tersebut tepat bila Pelabuhan Bitung dijadikan sebagai salah satu pelabuhan hub internasional.

Belajar dari kesalahan pembangunan Ceres Terminal di port of Amsterdam, letak yang strategis memang merupakan hal penting yang harus dipertimbangkan dalam pembangunan IHP. Selama 21 bulan sejak dioperasikan, baru terdapat satu kapal yang singgah di pelabuhan tersebut. Konsep logistik yang keliru menyebabkan pengguna jasa pelabuhan memerlukan waktu yang lebih lama untuk mencapai pelabuhan, serta menimbulkan biaya yang lebih besar (Sumarno, 2014).

Lain halnya dengan *Port of Singapore Authority* (PSA), terletak di selat malaka yang merupakan *center of gravity* perdagangan dunia, pelabuhan ini berhasil mengoptimalkan posisi strategisnya. *Port of Singapore Authority* melayani tidak kurang dari 800 *shipping line* serta memiliki akses lebih dari 750 pelabuhan dunia. Saat ini, PSA menjadi salah satu pelabuhan tersibuk di dunia. Pembangunan IHP lainnya yang berhasil, yaitu Pelabuhan Antwerp di Belgia. Hal yang dapat dipelajari dari pelabuhan ini adalah bagaimana cara operator pelabuhan mengelola terminal yang begitu luas dengan baik. Infrastruktur seperti jalan dan dermaga disediakan oleh pemerintah, sementara fasilitas suprastrukturnya (alat bongkar muat) dibangun oleh pihak swasta. Inovasi dalam pengelolaan *hub port* dilakukan dengan menggandeng *shipping line* besar seperti CMA CGM, Maersk Sealand, NYK, dan sebagainya (Sumarno, 2014).

## METODE PENELITIAN

Kajian tentang pembangunan dan pengembangan pelabuhan Bitung sebagai pelabuhan hub internasional ini menggunakan analisis deskriptif. Analisis deskriptif ini digunakan untuk melihat

status Pelabuhan Bitung sebagai hub internasional, faktor-faktor apa saja yang menentukan Pelabuhan Bitung layak ditetapkan sebagai hub internasional, peran pelabuhan Bitung sebagai hub domestik dan juga internasional dan kemungkinan peluang pengembangan pelabuhan tersebut. Pendekatan ekonomi logistik digunakan untuk melakukan analisis peranan pelabuhan Bitung sebagai hub yang ikut menentukan distribusi barang dan jasa di Indonesia dan global, khususnya Asia Pasifik. Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan para stakeholders Pelabuhan Bitung termasuk di dalamnya Dinas.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembangunan Bitung sebagai pelabuhan hub internasional secara umum merupakan langkah yang tepat ditinjau dari sudut pandang ekonomi. Berdasarkan hasil wawancara dengan berbagai instansi di Kota Bitung, 2014 (Bappeda, Pengelola Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dan Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Bitung), setidaknya ada empat alasan yang dapat digunakan untuk mendukung pernyataan ini. Pelabuhan hub internasional dapat berperan sebagai 1) pemotong jarak tempuh khususnya antara Indonesia dengan negara-negara Asia Pasifik, 2) pelabuhan laut yang kooperatif dan kompetitif dengan pelabuhan-pelabuhan laut yang sudah ada di sekitarnya, 3) tempat pembangkitan pendapatan baru (*new income generation*) terutama di Indonesia bagian timur, dan 4) pemberi berbagai dampak lanjutan (*multiplier effect*) yang pada umumnya positif. Masing-masing alasan ini akan dibahas lebih lanjut.

Pertama, Pelabuhan Bitung tidak hanya berfungsi sebagai hub domestik, tetapi juga sebagai salah satu dari dua hub internasional di Indonesia. Hal ini sangat sesuai dengan PP No. 32 Tahun 2011 tentang MP3EI 2011-2025 yang dibuat dalam era Pemerintahan Yudhoyono, bahwa untuk mempercepat pemerataan ekonomi, kegiatan logistik yang selama ini terpusat di pulau Jawa, harus didistribusikan secara merata ke pusat-pusat hub internasional. Sebagai hub domestik, pelabuhan Bitung direncanakan menjadi poros Indonesia bagian timur. Sebagai hub internasional, pelabuhan Bitung diarahkan

untuk dapat menghubungkan Indonesia bagian timur dengan berbagai negara lainnya, terutama negara-negara di Asia Pasifik. Beberapa *spoke* dari pelabuhan Bitung yang ada di luar negeri antara lain pelabuhan-pelabuhan di Jepang, Korea, China, Taiwan, Filipina Selatan, Papua Nugini, Australia, dan Selandia Baru, sedangkan dari domestik berupa pelabuhan *transshipment* dari enam koridor ekonomi Indonesia yaitu Batam, Surabaya, Lombok, Balikpapan, Bitung itu sendiri dan Morotai (Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan, 2014).

Apabila pelabuhan Bitung dapat memainkan perannya seperti yang direncanakan tersebut, pemotongan jarak yang signifikan akan dicapai untuk rute antara Indonesia dan negara-negara Asia Pasifik. Ini membawa berbagai penghematan antara lain dari segi waktu. Efisiensi jarak (mil laut) dan waktu (hari) yang diperkirakan terjadi setiap perjalanan menuju Kaohsiung, Hong Kong, Shanghai, Busan, Tokyo, Los Angeles, misalnya, ternyata tidak dapat diabaikan. Selanjutnya biaya (USD) yang diperkirakan dapat dihemat untuk setiap kali perjalanan menuju Kaohsiung, Hong Kong, Shanghai, Busan, Tokyo, dan Los Angeles juga sangat besar (Pangemanan, 2014). Secara rata-rata, penghematan untuk tujuan-tujuan tersebut lebih dari 40% (Tabel 2).

Kedua, pelabuhan-pelabuhan di Singapura dan Malaysia diperkirakan sudah mendekati kapasitas maksimum yang dapat ditangani mengingat perjalanan dari Asia ke Asia saja sudah lebih dari 30% (Tabel 1). Jika peran Singapura sudah dinasionalisasi, ekspor impor yang dilakukan Indonesia tidak perlu lagi melalui Singapura (Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan, 2014). Limpahan ini dan pertambahan

yang terus menerus setiap tahunnya akan dibidik oleh Pelabuhan Bitung. Seandainya tidak ada limpahan sekalipun, Indonesia dapat menjadi salah satu pemain kunci dalam urusan pelabuhan karena Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dengan banyak potensi laut yang tidak banyak dimiliki negara lain, serta telah mencanangkan diri sebagai poros maritim dunia.

Menilik semua itu, Pelabuhan Bitung tidak hanya menjadi pesaing pelabuhan sekitarnya, tetapi juga dengan inovasinya, sekaligus dapat sebagai *partner* bisnis yang akan memberikan solusi bagi masalah kepelabuhan di sekitarnya. Adanya sinergi dengan pelabuhan laut lainnya (nasional dan internasional) bisa memberikan dampak positif, karena ada persaingan antar pelabuhan sehingga bisnis di pelabuhan akan selalu berusaha meningkat baik dalam aspek kualitas, kuantitas, maupun kontinuitasnya. Dari sisi lainnya juga ada kerja sama antar pelabuhan sehingga hal ini merangsang terjadinya kemudahan dan ketenangan berusaha.

Ketiga, pembangunan pelabuhan internasional bukanlah pembangunan satu-satunya di daerah Bitung. Suatu rencana yang lebih holistik telah dibuat. Rencana besar itu mencakup pula pembangunan-pembangunan lain yang dapat mendukung pembangunan pelabuhan internasional. Rencana pembangunan tersebut mencakup antara lain pembangunan KEK (Kawasan Ekonomi Khusus), KAPET (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu) Manado-Bitung, KSN (Kawasan Strategis Nasional), KAN (Kawasan Andalan Nasional), BMK (Bendungan Multifungsi Kuwil), Pengendali Banjir Perkotaan, Pelabuhan Pendukung, Bandara, Tol Bitung-Manado, jalur kereta api, Bitung *Logistics*

**Tabel 1.** Rute Perdagangan Pelayaran Dunia

Nilai (bio US\$)	Amerika Utara	Amerika Tengah dan Selatan	Eropa	CIS	Afrika	Timur Tengah	Asia
Dunia	17.27%	4.48%	37.37%	3.13%	3.31%	4.06%	30.37%
Amerika Utara	48.63%	9.17%	16.05%	0.76%	1.61%	3.17%	20.62%
Amerika Tengah dan Selatan	25.44%	27.48%	17.41%	1.09%	2.86%	2.31%	23.40%
Eropa	7.80%	1.97%	69.51%	3.89%	3.35%	3.30%	10.20%
CIS	4.72%	0.89%	54.85%	19.01%	1.79%	2.55%	16.20%
Afrika	12.25%	4.97%	39.74%	0.33%	13.41%	2.81%	26.49%
Timur Tengah	10.08%	0.94%	12.64%	0.60%	3.33%	9.91%	62.51%
Asia	17.42%	3.50%	15.28%	2.16%	3.16%	4.65%	53.82%

Sumber: Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Bitung (2014).



*Comunity College* (BLCC), PLTA, Panas Bumi, KKWDAST (Kawasan Konservasi dan Wisata Daerah Aliran Sungai Tondano), Kawasan Penambangan, Agropolitan & Minapolitan (Sarundajang, 2014).

Semua proyek pembangunan tersebut merupakan sumber pendapatan baru. Sumber pendapatan ini berlangsung sekurang-kurangnya pada tahap prakonstruksi, konstruksi, dan pasca konstruksi. Pada tahap prakonstruksi terdapat kegiatan perancangan atau perencanaan sehingga terdapat peluang kerja terutama bagi para konsultan. Pada tahap konstruksi terdapat peluang berusaha khususnya bagi kontraktor. Pada tahap pascakonstruksi, peluang usaha terjadi bagi pengelola dan pelaksana kegiatan dari proyek-proyek yang telah dibangun sebelumnya. Seluruh proyek tersebut dapat berlangsung cukup lama. Untuk pembangunan pelabuhan saja, dibutuhkan waktu antara tahun 2003 sampai 2025 (Rajasa, 2006). Keuntungan sekitar pelabuhan juga akan meningkatkan peran daerah maupun industri yang akan berkembang di sekitarnya, yang nantinya dapat memperkuat ekonomi lokal regional (Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan, 2014).

Keempat, akan ada beberapa dampak lanjutan dari pembangunan pelabuhan internasional. Salah satu dampak tersebut adalah terbentuknya peningkatan pengawasan publik di laut. Kegiatan yang bersifat sporadis ini bisa saja menjadi penting misalnya jika dihubungkan dengan pencurian ikan oleh berbagai nelayan dari negara lain. Indonesia - yang memiliki sekitar 17,504 pulau dan wilayah perairan laut 5,8 juta km<sup>2</sup> - menderita kerugian 30 triliun rupiah setiap tahun (Hutajulu et al., 2014) akibat pencurian ikan. Pencurian ikan milik Indonesia tersebut bahkan ada yang memperkirakan mencapai 100 triliun (Republika Online, 2015) atau 300 triliun (Suhendra, 2015) setiap tahunnya. Selain itu, wilayah perbatasan terutama yang dilalui jalur kapal perjalanan akan menjadi lebih sering terlihat orang. Hal ini akan memicu perhatian ke daerah-daerah terluar, terpinggirkan dan terbelakang (3 T). Dengan adanya pemicuan perhatian tersebut maka tempat-tempat 3 T tersebut segera atau setidaknya secara bertahap makin berkembang. Selanjutnya, warga di daerah ini dapat memiliki

peluang yang lebih besar berhubungan dengan orang luar.

Dampak lanjutan memang tidak hanya dari sisi positif. Kemungkinan insiden lalu lintas laut, pencemaran laut, dan hal-hal negatif lainnya mungkin meningkat karena kepadatan dan frekuensi lalu lintas laut yang lebih tinggi. Meskipun demikian, dampak negatif tersebut diharapkan jauh lebih kecil dari dampak positifnya.

### **Keuntungan ekonomis pembangunan pelabuhan hub Internasional di Bitung**

Mengapa pembangunan Pelabuhan Bitung sebagai pelabuhan hub internasional menjadi penting untuk segera dilakukan? Ada beberapa alasan mendasar yaitu:

1. Ketika peran Singapura (bagi Indonesia) dinasionalisasi, Indonesia tidak harus bergantung sepenuhnya dalam melakukan ekspor dan impor tidak perlu melalui Singapura. Proses *double handling* yang selama ini dilakukan di Singapura bisa ditiadakan. Oleh karena itu, Pelabuhan Bitung harus didesain untuk bisa menampung/menjadi tempat bersandar kapal jenis besar (*mother vessel*).
2. Dalam jangka panjang kapasitas pelabuhan Singapura dan juga Malaysia akan jenuh/padat, sehingga dimungkinkan terjadi limpahan barang. Dengan kemampuan untuk memberikan pelayanan dan harga yang kompetitif, maka pelabuhan hub internasional kita akan memperoleh tambahan permintaan pelayanan.

Pergerakan impor dan ekspor Bitung cukup variatif dilihat dari negara asal maupun negara tujuan impor. Hal yang perlu digaris bawahi dalam kaitannya dengan pengembangan Bitung adalah bagaimana meningkatkan volume perdagangan melalui Bitung. Untuk peningkatan volume perdagangan berarti pelabuhan Bitung harus bisa difungsikan sebagai hub sesuai dengan peruntukannya untuk menampung barang-barang hasil produksi dari daerah sekitar. Demikian juga, Pelabuhan Bitung sebagai penghubung dengan wilayah lain di Indonesia seperti Pelabuhan Batam, Surabaya, Balikpapan, Lombok, dan Morotai, sekaligus penghubung kawasan regional

dan internasional lainnya seperti Pelabuhan Jepang, Korea, Taiwan, Australia, Asia Pasifik, dan Amerika. Sementara itu dari sisi impor, Pelabuhan Bitung sudah mulai bisa difungsikan

sebagai pemasok barang kebutuhan nasional ke berbagai wilayah distribusi di Indonesia. Posisi ini tentu saja bisa menciptakan efisiensi distribusi dan ekonomi pada umumnya.

**Tabel 2.** Data Perbandingan Pelabuhan Bitung dengan Pelabuhan Lain di Negara Tujuan

PELABUHAN BITUNG	PELABUHAN NEGARA TUJUAN						
	Darwin	Kaohsiung	Hongkong	Shanghai	Busan	Tokyo	Los Angeles
Via Tanjung Priok & Singapore (Mil Laut)		3.526	3.365	4.142	4.408	3.429	9.574
Bitung Direct (Mil Laut)	1.094	1.346	1.423	1.901	2.113	2.220	6.651
BEDA JARAK (Mil Laut)		2.180	1.942	2.241	2.295	1.209	2.923
BEDA JAM		346,46	336,11	349,11	351,46	364,24	378,76
BEDA HARI		14,44	14,00	14,55	14,64	15,18	15,78

Sumber: Pangemanan (2014)

**Tabel 3.** Posisi Pelabuhan Bitung Diantara pelabuhan lain di Indonesia dan Dunia

Pelabuhan	Negara	Volume (juta TEU), 2011	Volume (juta TEU), 2012
Shanghai	China	31.74	32.53
Singapura	Singapura	29.94	31.65
Hong Kong	China	24.38	23.10
Shenzen	China	22.57	22.94
Busan	Korea Selatan	16.18	17.04
Jebel Ali, Dubai	UEA	13.00	13.30
Rotterdam	Belanda	11.88	11.87
Port Kelang	Malaysia	9.60	10.00
Tanjung Pelepas	Malaysia	7.50	7.70
Tanjung Priok	Indonesia	5.62	6.10
Tanjung Perak	Indonesia	2.64	2.85
Kuala Tanjung	Indonesia		
Bitung	Indonesia		

Sumber: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI (2014)

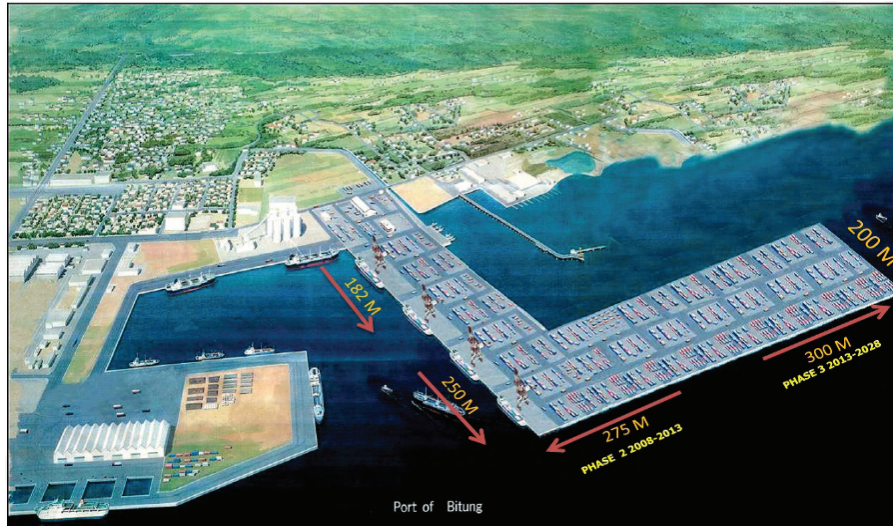
Dari sisi ekonomis, Pelabuhan Bitung mempunyai keunggulan dibandingkan dengan Pelabuhan Tanjung Priok, bahkan Singapura. Sebagai perbandingan berikut ditampilkan data mengenai perbedaan jarak, waktu hari dan jam.

Dari sisi geostrategis, Pelabuhan Bitung mempunyai keunggulan sebagai pelabuhan hub internasional karena mampu menampung produksi barang dan jasa ekspor impor serta pusat distribusi barang dan penunjang logistik di Kawasan Timur Indonesia. Selain itu, posisi Bitung juga strategis untuk menghubungkan Indonesia dengan kawasan, Asia Pasifik. Pelabuhan Bitung juga sebagai pelabuhan kunci untuk mendukung

pengembangan kawasan bersama dalam konteks BIMP-EAGA <sup>3</sup>.

Secara fisik geografis, Pelabuhan Bitung juga memiliki posisi yang strategis karena berada di selat yang terlindungi dari arus dan gelombang laut yang besar sehingga proses bongkar muat barang menjadi lebih aman. Selain itu, dengan tingkat kedalaman yang mencapai 35 meter lebih,

<sup>3</sup> Merupakan wilayah pertumbuhan ASEAN Timur yang diikuti oleh 4 negara yaitu Brunei Darusalam, Indonesia (Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Utara), Malaysia (Sabah, Serawak, dan Labuan), dan Filipina (Mindanao dan Palawan). <http://www.bimp-eaga.org/>. Diakses pada 23 Juni 2015



**Gambar 1.** Rencana Pengembangan Bitung sebagai *International Hub Port* (IHP)

Sumber: Bappeda Kota Bitung (2014)

maka Pelabuhan Bitung bisa digunakan untuk bongkar muat kapal, termasuk kapal besar.

Proses pembentukan Pelabuhan Bitung sebagai pelabuhan hub internasional tidak terlepas dari dukungan (fisik) khususnya infrastruktur dan jaringan logistik. Beberapa sarana penunjang Pelabuhan Bitung yang mampu mendukungnya sebagai pelabuhan hub internasional adalah sebagai berikut:

Dasar hukum pengembangan pelabuhan Bitung sebagai pelabuhan hub internasional merujuk pada kerangka besar MP3EI yang menjelaskan arti penting dari Pelabuhan Hub Internasional bagi Indonesia dalam upaya meningkatkan kinerja logistik nasional. Secara legal, penetapan Pelabuhan Bitung sebagai pelabuhan hub internasional didasarkan pada Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2012 tentang Cetak Biru (*Blue Print*) Pengembangan Sistem Logistik Nasional (Sislognas). Terdapat 2 pelabuhan yang ditetapkan sebagai pelabuhan hub internasional, diantaranya Pelabuhan Kuala Tanjung, Sumatera Utara, untuk menjadi hub di bagian Barat dan Pelabuhan Bitung, Sulawesi Utara, di bagian Timur Indonesia.

Berdasarkan Perpres No. 32 tahun 2011 tentang MP3EI, pembangunan pelabuhan hub internasional dilakukan untuk meningkatkan daya saing perekonomian Indonesia guna mendukung percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi di Indonesia. Upaya ini dilakukan dengan

melalui pembentukan Sistem Logistik Nasional (Sislognas) yang ditujukan untuk mewujudkan sistem logistik yang efisien dan produktif melalui pembangunan dan pengembangan pelabuhan di Indonesia.

Upaya pengembangan pelabuhan Bitung terus dilakukan. Ada beberapa kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah/pemerintah daerah, BUMN (Pelindo) dan swasta untuk periode sampai 2017 adalah sebagai berikut (KEK):

- Pengerukan kolam pelabuhan nusantara sampai dengan kedalaman 6 LWS<sup>4</sup>
- Pengerukan alur atau kolam pelabuhan TPB<sup>5</sup> sampai dengan kedalaman 12 LWS
- Pembangunan dan replacement dermaga samudera
- Pembangunan CY dan pembangunan lanjutan untuk dermaga TPB dengan ukuran 150x30 m2.

Secara khusus penetapan pelabuhan hub internasional adalah untuk mengurangi beban aktivitas logistik yang terkonsentrasi di Pulau Jawa sehingga perlu upaya pemerataan beban logistik ke daerah lainnya; pemerataan dan perluasan pembangunan ekonomi, penerapan asas

<sup>4</sup> Low water spring (LWS) merupakan kedalaman air pada saat surut purnama; surut yang paling rendah permukaan airnya. (Kementerian Perhubungan, 2002)

<sup>5</sup> Terminal peti kemas

*cabotage* secara lebih optimal dan pemanfaatan ekonomis Selat Malaka dan tiga Arus Lintas Kepulauan Indonesia (ALKI) secara lebih optimal (BAPPEDA Bitung, 2014). Pelabuhan Bitung

selama ini masih melayani lalu lintas barang termasuk ekspor dan impor untuk komoditas sektor primer: kopra, cengkeh, kayu dan lainnya (tabel 4); sektor sekunder seperti ikan kaleng dan minyak goreng dan sektor tersier khususnya

**Tabel 4.** Komoditas Primer di Indonesia Timur Melalui Pelabuhan Bitung

Pelabuhan	Komoditi yang diangkut
Gorontalo	Jagung, ikan, kayu
Balikpapan	Kayu olahan
Samarinda	Kayu olahan
Ternate	Kayu olahan, cengkeh, kopra
Sorong	Ikan, kayu
Biak	Ikan, kayu
Manokwari	Ikan
Jayapura	Ikan
Merauke	Kayu, tembaga

Sumber: Kawasan Ekonomi Khusus Bitung (2014)

**Tabel 5.** Rute Pergerakan Domestik dan Internasional Melalui Pelabuhan Hub Internasional Bitung

No	Kawasan Ekonomi	Moda yang digunakan	Transshipment	Jenis Kapal	Tujuan	Jenis Kapal	Negara Tujuan
1.	Sumatera	Rel, darat, laut	Batam	vessel	Pelabuhan Hub Internasional Bitung	mother vessel	Jepang
2.	Jawa	Rel, darat, laut	Surabaya				Korea
3.	Kalimantan	Rel, darat, laut	Balikpapan				Taiwan
4.	Sulawesi	Rel, darat, laut	Bitung				Australia
5.	Bali – Nusa Tenggara	Rel, darat, laut	Lombok				Asia Pasifik
6.	Papua – Kep Maluku	Rel, darat, laut	Morotai				Amerika

Sumber: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI (2014)

**Tabel 6.** Banyaknya Lintasan Barang Menurut Perdagangan Luar Negeri Melalui Pelabuhan Bitung Tahun 2002–2013

Tahun	Impor	Ekspor	Jumlah
2002	144.722	531.420	676.142
2003	92.491	388.676	481.167
2004	10.615	387.995	398.610
2005	20.451	521.041	541.492
2006	57.180	412.191	469.371
2007	51.348	413.285	464.633
2008	14.489	293.854	308.343
2009	12.603	315.052	327.655
2010	24.818	366.290	391.108
2011	166.079,37	590.754,85	756.834,22
2012	50.739	437.953	524.692
2013	63.769	319.568	383.377

Sumber: BPS Kota Bitung, 2014.



**Tabel 7.** Potensi Pelabuhan Bitung

Perbandingan	Posisi Strategis Pelabuhan Bitung
Lokasi	Gerbang utama wilayah Timur Indonesia yang menjadi transshipment kegiatan ekspor-impor sebagian pangsa pasar utama di Selat Malaka, Jepang, Korea, China, Taiwan, Australia, Asia Pasifik, dan Amerika serta hub bagi komoditas pelabuhan utama nasional di Batam, Surabaya, Balikpapan, Bitung, Lombok dan Morotai.
Kedalaman	Pelabuhan Bitung merupakan salah satu dari tiga pelabuhan alam yang ada di Indonesia yang memiliki kedalaman alur pelayaran mencapai 40 meter, tidak adanya pendangkalan, dan arus gelombang yang tenang. Berdasarkan persyaratan pelabuhan hub internasional, kedalaman untuk pelabuhan jenis ini minimal 12 m LWS.
Bongkar Muat	Berdasar keputusan kementerian perhubungan no 53 tahun 2002 pasal 10 ayat 1, untuk persyaratan sebagai International Hub Port (IHP) mempunyai kapasitas minimal sebesar 2.500.000 teus, sehingga perlu dilakukan review dengan menambah area sebelah kiri (pelabuhan cabang Bitung yang ada saat ini) sebagai perluasan lapangan penumpukan peti kemas sehingga total kapasitas dapat mencapai + 8.000.000 teus per tahun.
Industri	Terdapat kawasan Tanjung Merah yang nantinya menjadi basis tiga kelompok industri, berbasis sumber-sumber daya alam (20-25 persen), industri pendukung untuk pengolahan ikan (40 persen), dan industri kemasan (40 persen). Selain itu, Pelabuhan Bitung memiliki 3 jenis komoditi ; (1) sektor primer terdiri dari kopra, cengkeh, kayu, dan rotan; (2) sektor sekunder dimana terdapat pengalengan ikan dan minyak goreng (industri), dan (3) sektor tersier didominasi oleh pariwisata (Tondano, Bunaken, Likupang, dan P. Gangga).
Efisiensi	Dibandingkan dengan Pelabuhan Tanjung Priok, arus barang melalui Pelabuhan Bitung dapat memangkas jarak tempuh mencapai 30-60 persen dan menghemat waktu 14-15 hari.

Sumber: Data dari berbagai sumber (Bappeda, 2014, KSOP 2014)

pariwisata (yang disediakan oleh pelabuhan penumpang). Sebagai hub untuk wilayah timur Indonesia, Pelabuhan Bitung melayani pergerakan barang dan jasa untuk wilayah sekitarnya. Tabel 5 menggambarkan pergerakan komoditi yang berasal dari pelabuhan/daerah sekitarnya. Masih terbatasnya pelayanan Pelabuhan Bitung yang cenderung hanya untuk mengangkut komoditas primer tidak terlepas dari terbatasnya pasokan barang manufaktur yang berasal dari daerah sekitar di kawasan timur Indonesia, khususnya di Sulawesi Utara sendiri (Bisnis.com, 2014).

### Kawasan Ekonomi Khusus

Untuk mendukung terwujudnya Pelabuhan Bitung sebagai pelabuhan hub internasional, di Bitung juga disiapkan suatu kawasan khusus yang memberikan kemudahan pergerakan arus barang dan produksi dalam bentuk Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dengan dasar hukum yaitu UU No. 39 tahun 2009 dan peraturan pelaksanaannya yaitu PP No. 2 tahun 2011 yang direvisi menjadi PP No. 100 tahun 2012. Di daerah Bitung, lokasi yang dijadikan KEK adalah di kawasan industri

Tanjung Merah yang memiliki luas 512 hektare. Kawasan ini diproyeksikan untuk aktivitas ekonomi bagi tiga kelompok industri, yaitu industri berbasis sumber-sumber daya alam yang porsinya sekitar 20-25 persen, industri pendukung untuk pengolahan ikan (40 persen), dan industri kemasan (40 persen).

Dengan memperhatikan semakin meningkatnya arus perdagangan dunia, khususnya di kawasan Asia Pasifik, maka tingkat aksesibilitas menjadi hal yang sangat penting untuk diperhatikan oleh Indonesia, khususnya untuk pelabuhan yang memang sudah ditargetkan menjadi pelabuhan hub internasional. Akses kelautan yang mudah (*nautical access*), tingkat kedalaman perairan, dan kualitas sistem kendali pelayaran (*Vessel Traffic Guidance System*) adalah hal mutlak yang harus dipenuhi oleh suatu pelabuhan hub internasional (Kawasan Ekonomi Khusus). Secara umum ada empat faktor kunci yang harus diperhatikan yaitu kontainerisasi, infrastruktur yang memadai, peningkatan keamanan pelabuhan dan perkembangan teknologi.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Dari hasil analisis yang meliputi kelayakan fisik (kedalaman, lingkungan), efisiensi dan kemungkinan pengembangan, Pelabuhan Bitung layak dijadikan pelabuhan hub internasional. Dilihat dari kedalamannya, Pelabuhan Bitung mempunyai kedalaman alami sampai 35 meter. Selain itu, Pelabuhan Bitung juga mempunyai posisi yang sangat bagus karena berada di Teluk Lembeh yang terlindung dari arus dan ombak besar dari laut lepas.

Pengembangan pelabuhan Bitung sebagai hub internasional sebaiknya didukung dengan pembangunan dan pengembangan pelabuhan lain, baik itu sebagai pelabuhan internasional, pelabuhan utama, maupun pelabuhan pengumpul. Pembangunan industri di sekitar kawasan Bitung bisa dikembangkan, termasuk kawasan KEK Bitung. Pembangunan industri di kawasan Timur Indonesia dengan segala infrastruktur pendukungnya perlu dilakukan. Hal ini perlu dilakukan mengingat, sebagai pelabuhan hub, Bitung merupakan titik temu dari berbagai barang dan jasa yang berasal dari berbagai pelabuhan yang ada, khususnya yang berada di wilayah timur Indonesia.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terimakasih yang kepada tim Kajian ASEAN-China Connectivity Development yang telah bersama-sama melakukan kajian tentang konektivitas di Indonesia. Ide tulisan dalam jurnal ini merupakan bagian dari kajian di lapangan. Penulis juga mengucapkan terimakasih kepada narasumber di lapangan, khususnya Bapak Prof. Dr. Noldy Norah yang banyak memberikan ide masukan dan koreksi terhadap kajian ASEAN-China Connectivity Development.

## DAFTAR PUSTAKA

Bappeda Kota Bitung. (2014). *Bitung The New Gateway of Indonesia in Asia Pasific*. Bitung: Bappeda Kota Bitung

Bappeda Kota Bitung. (2014). *Bitung Potensi Strategi dan Peluang Investasi..* Bitung: Bappeda Kota Bitung

Bisnis.com. (2014). Sektor Riil: Kurang Berkembang Di Sulut. <http://industri.bisnis.com/read/20141217/257/383638/sektor-riil-kurang-berkembang-di-sulut>. Diakses tanggal 23 desember 2014

BPS Kota Bitung, 2014. Bitung dalam angka 2014. Bitung: 195p

Hutajulu, M. et al. (2014). Analisis hukum pidana terhadap pencurian ikan di zona ekonomi eksklusif Indonesia wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia (studi putusan NO: 03/PID.SUS.P/2012/PN.MDN). USU Law Journal, Vol.II-No.1 (Feb-2014).

Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Bitung. 2014. *Pelabuhan Bitung*.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI. (2014). *Identifikasi Pola Pengelolaan Rute Dalam Rangka Implementasi Pelabuhan Hub Internasional di Pelabuhan KualaTanjung dan Bitung*. Jakarta

Kementerian Perhubungan. (2002). *Keputusan Menteri Perhubungan Tentang Tatanan Kepelabuhan Nasional Nomor KM 53 tahun 2002*.

Klein, John J. (2007). *Maritime Strategy Should Heed U.S. and UK Classics*. U.S Naval Institute Proceedings 133(4): 67-69.

Pangemanan, Audy RR. (2014). Peluang dan tantangan kegiatan ekspor – import melalui pelabuhan Bitung.

Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2011 tentang Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025. Jakarta: 9 p.

Peraturan Pemerintah Nomor 48. 2014. *Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025*.

Peraturan Pemerintah Nomor 69. 2001. *Kepelabuhanan*.

Rajasa, H. (2006). Peraturan Menteri Perhubungan No. KM 50 Tahun 2006 tentang Rencana Induk Pelabuhan Bitung. Kemenhub, Jakarta: 6 p.

- Republika Online. (2014). Duh, 30 Persen Pencurian Ikan Dunia Terjadi di Indonesia. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/07/18/n8vnic-duh-30-persen-pencurian-ikan-dunia-terjadi-di-indonesia>. Diakses 2 Februari 2015.
- Sarundajang. (2014). Peluang Investasi Pembangunan Infrastruktur dan Perekonomian di Provinsi Sulawesi Utara. : 85 p.
- Suhendra, Z. (2014). Jokowi-JK: Karena Pencurian Ikan, Negara Rugi Rp 300 Triliun/Tahun. <http://finance.detik.com/read/2014/07/04/084730/2627544/4/jokowi-jk-karena-pencurian-ikan-negara-rugi-rp-300-triliun-tahun>. Diakses 2 Februari 2015.
- Sumarno, Edi. (2014). Perspektif 3 Transportasi Laut Maritim Indonesia. [https://www.academia.edu/7243254/PERSPEKTIF\\_3\\_TRANSPORTASI\\_LAUT\\_MARITIM\\_INDONESIA](https://www.academia.edu/7243254/PERSPEKTIF_3_TRANSPORTASI_LAUT_MARITIM_INDONESIA). Diakses 7 Juni 2015. Jakarta: academia.edu.
- Usadi, Bambang (2014), Indonesia Poros Maritim Dunia Menuju Ekonomi Berbasis Kelautan. <http://jurnalmaritim.com/2014/08/indonesia-poros-maritim-dunia-menuju-ekonomi-berbasis-kelautan/>. Diakses 7 Juni 2015.
- WTO. (2015). Trade Statistics and Outlook: Modest trade recovery to continue in 2015 and 2016 following three years of weak expansion. PRESS/739 14 April 2015 accessed from [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres15\\_e/pr739\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/pres15_e/pr739_e.pdf) on July 9, 2015





# IMPLIKASI KENDALA STRUKTURAL DAN KELANGKAAN MODAL TERHADAP PERILAKU SOSIAL EKONOMI NELAYAN

## *IMPLICATION OF STRUCTURAL CONSTRAINTS AND CAPITAL SCARCITY ON FISHERMEN SOCIO-ECONOMIC BEHAVIOUR*

**Bintang Dwitya Cahyono, Mochammad Nadjib\***

Peneliti pada Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI

Jalan Gatot Subroto 10, Jakarta Selatan 12710

E-mail: mohammadnadjib13@gmail.com

### **Abstract**

*Indonesia is one of the largest archipelago countries in the world therefore it has a great potential as a marine fish producers. However, this potential can not be fully utilized by the fishing communities, so they are known as the most impoverished communities. This study discusses the relationship between structural constraints and capital scarcity faced by fishermen and their implications on economic and social behavior of the poor level of fishermen. This article is based on primary study of the Financing Fisherman conducted by the researcher during the period of 2012-2014. Source of data is collected from in-depth interview, focus group discussions, and direct observation on the fishermen communities along Java, Sumatera and Sulawesi islands coasts. The findings show that structural constraints and scarce of capital have encourage fishermen to develop specific socio-economic behavior to survive and support their incomes. These specific behaviours have caused ineffectiveness of the government policies to increase welfare.*

**Keywords:** Fishing community, structural constraints, capital scarcity, patron-client relations, capital sharing.

### **Abstrak**

Indonesia tidak saja sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, juga sekaligus memiliki potensi besar sebagai produsen ikan laut. Meskipun demikian, potensi ini belum bisa dimanfaatkan sepenuhnya oleh masyarakat nelayan, sehingga mereka dikenal sebagai kelompok masyarakat yang paling miskin. Artikel ini mendiskusikan implikasi kendala struktural dan kelangkaan modal yang dihadapi nelayan terhadap perilaku sosial ekonomi dan tingkat kemiskinan nelayan. Artikel ini bersumber dari hasil penelitian tentang *Pembiayaan Nelayan* yang dilakukan selama kurun waktu 2012-2014, dan akumulasi pemahaman dari berbagai studi primer yang dilakukan pada komunitas nelayan. Sumber data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, *Focus Group Discussion* dan observasi di berbagai komunitas nelayan di Jawa, Sumatera dan Sulawesi. Implikasi adanya hambatan struktural dan kelangkaan modal telah menyebabkan nelayan mengembangkan alternatif perilaku sosial ekonomi yang khas.

**Kata kunci:** Masyarakat nelayan, kendala struktural, kelangkaan modal, hubungan *patron-klien*, institusi bagi hasil.

## **PENDAHULUAN**

Dilihat dari potensi sumberdaya yang dimiliki, dapat dikatakan Indonesia merupakan raksasa yang sedang tidur (*the sleeping giant*). Indonesia memiliki potensi wilayah pesisir dan lautan yang relatif kaya.

Indonesia adalah salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, wilayah maritimnya membentang sekitar 17.500 pulau dengan garis pantai terpanjang nomor dua setelah Kanada, yaitu sekitar 81.000 km. Luas wilayah laut

yang dimiliki Indonesia sekitar 5,8 juta km<sup>2</sup>, dengan potensi sumber daya di dalamnya yang cukup besar diantaranya adalah sumber daya ikan. Potensi lestari<sup>1</sup> sumber daya perikanan laut Indonesia diperkirakan sebesar 6,52 juta ton per tahun, dengan tingkat pemanfaatan pada 2012 masih jauh dari optimal hanya mencapai 5,44 juta ton per tahun dengan nilai produksi Rp 72 triliun (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2013). Volume produksi perikanan tangkap

<sup>1</sup> Estimasi potensi lestari sumberdaya ikan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Indonesia, diputuskan melalui Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No KEP.45/MEN/2011.

\*Correspondent author

yang dihasilkan Indonesia tersebut merupakan produksi terbesar ke tiga di dunia setelah China yang produksinya mencapai 14,79 juta ton dan Peru yang produksinya mencapai 7,36 juta ton (FAO, 2010).

Dengan dimilikinya potensi lestari sumber daya perikanan laut yang cukup besar, seharusnya menempatkan nelayan sebagai masyarakat yang sejahtera. Namun kenyataan yang ada menunjukkan sebagian besar masyarakat nelayan dikategorikan sebagai masyarakat miskin. Kemiskinan dan ketertinggalan inilah yang menyebabkan munculnya stereotipe bahwa masyarakat nelayan itu lemah, bodoh, dan tidak mampu merencanakan masa depan (Sawit, 1988; Mubyarto dkk, 1994; Harahap, 1997). Dengan kata lain, faktor budaya dinilai telah menyebabkan masyarakat nelayan itu miskin. Dalam hal ini, nelayan dianggap miskin karena budaya mereka tidak mendukungnya untuk keluar dari kemiskinan. Diantara faktor budaya yang menyebabkan nelayan itu miskin adalah pandangan bahwa nelayan itu “malas, permisif dan foya-foya” sebagai sumber dari nilai-nilai tradisional mereka yang tidak mendukung terhadap pertumbuhan ekonomi<sup>2</sup>.

Stereotipe yang berkembang di masyarakat tersebut sangat memandang rendah kehidupan masyarakat nelayan, bahkan pandangan tersebut memberi pengaruh terhadap berbagai kebijakan pemerintah dalam penyusunan program pembangunan bagi masyarakat nelayan. Salah satunya adalah permasalahan tidak adanya kebijakan skim kredit dari lembaga keuangan formal khusus untuk nelayan skala kecil.

---

<sup>2</sup> Pemahaman dalam melihat kemiskinan dari aspek budaya pada masyarakat petani telah diulas secara panjang lebar oleh Clifford Geertz dalam bukunya *Agricultural Involution: the Process of Ecological Change in Indonesia*. Barkeley: University of California Press, 1963 dengan konsep “membagi kemiskinan” (*shared poverty*) serta tulisan James C. Scott dalam bukunya *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press, 1996 dengan konsep “etika subsistensi” yang membentuk moral ekonomi petani. Untuk memahami budaya ekonomi nelayan, lihat tulisan Mochammad Nadjib dalam artikel “Agama, Etika dan Etos Kerja dalam Aktivitas Ekonomi Masyarakat Nelayan Jawa” dalam *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. Volume 21(2), halaman 137-150, tahun 2013<sup>d</sup> yang mendiskusikan hubungan antara kepercayaan yang dianut nelayan Jawa terhadap dorongan tumbuhnya etos kerja.

Padahal usaha penangkapan ikan merupakan usaha yang padat modal, sehingga dibutuhkan dana relatif besar untuk pengadaan perahu, mesin perahu, jaring, dan biaya operasional penangkapan (Nadjib, 2013<sup>a</sup>). Semakin besar modal usaha yang ditanamkan akan semakin baik pula teknologi yang dapat dimanfaatkan, sehingga semakin besar pula kemungkinan usaha penangkapan ikan dapat berkembang lebih baik. Meskipun demikian, pengadaan modal melalui kredit dari lembaga keuangan formal seperti bank, masih sangat terbatas. Untuk menanggulangi masalah modal, nelayan mencari alternatif pembiayaan dengan meminjam dari para tengkulak, pedagang ataupun dari rentenir dengan biaya relatif tinggi. Dengan demikian, selain budaya maka masalah struktural merupakan salah satu pemikiran yang mengakibatkan masyarakat nelayan itu miskin. Dominasi sekelompok kecil masyarakat atas sumberdaya, menyebabkan adanya stratifikasi yang jelas antara yang menguasai dan tidak menguasai terhadap akses sumberdaya. Masyarakat yang tidak menguasai akses sumberdaya inilah yang termasuk dalam klasifikasi miskin (Soemardjan, 1980).

Tulisan ini membahas secara mendalam modal dan investasi yang dibutuhkan nelayan serta hambatan struktural yang mempengaruhi perilaku sosial ekonomi masyarakat nelayan. Diharapkan dari pembahasan secara mendalam terhadap perilaku sosial ekonomi nelayan, akan dapat diungkap hambatan struktural dan kondisi sosial ekonomi serta budaya masyarakat nelayan. Dengan demikian akan dapat dipahami permasalahan riil yang dihadapi nelayan, sehingga program kebijakan yang diterapkan untuk masyarakat nelayan bisa cocok dan sesuai implementasinya untuk berbagai komunitas nelayan.

## **TINJUAN PUSTAKA**

### **Budaya Ekonomi Nelayan**

Secara struktural, ekonomi nelayan mirip dengan ekonomi petani. Antara lain berskala kecil, serta peralatan dan organisasi pemasarannya relatif masih sederhana. Meskipun demikian, apabila dilihat dari sudut pandang budaya ekonomi maka kehidupan nelayan sangat berbeda jauh bila dibandingkan dengan kehidupan petani.

Dalam proses produksi, sejak tahap awal petani telah terlibat secara langsung. Mereka harus menyiapkan lahan, membajak dan menanaminya. Mereka juga terlibat terus sampai proses pasca tanam seperti untuk mengatur pengairan, pemupukan, pembasmian hama dan sebagainya. Sebaliknya dengan nelayan, dalam proses produksi tidak banyak persiapan yang dilakukan. Meskipun demikian tetap penting dibutuhkan ketrampilan teknis nelayan untuk memahami habitat ikan, arah arus, pengetahuan terhadap cuaca, musim ikan dan sebagainya. Apabila mengalami *paceklik* hasil tangkapan, nelayan biasanya akan mencari daerah tangkapan baru yang diperkirakan masih banyak ikannya atau berhenti untuk sementara waktu guna menghindari kerugian yang lebih besar (Masyhuri *ed.* 1998; M. Nadjib *ed.* 2013<sup>a</sup>).

Perbedaan yang tajam antara petani dengan nelayan terhadap proses produksi, berakibat pula pada kontrasnya pola pendapatan diantara mereka. Pendapatan petani cenderung lebih teratur, sebaliknya pendapatan nelayan tidak pernah teratur. Selain relatif teratur, petani sedikit banyak memiliki gambaran berapa besar pendapatan yang akan diperolehnya setiap kali panen. Mereka juga memiliki gambaran kapan panen berikut akan tiba. Oleh karena itu, budaya ekonomi petani cenderung sangat hati-hati dalam membelanjakan pendapatannya agar supaya dapat cukup sampai panen berikutnya. Untuk menghindari risiko, petani cenderung mencari jalan keluar yang telah mapan seperti mendirikan lumbung pangan atau lumbung peceklik dan kurang berani melakukan spekulasi (Scott, 1996).

Sebaliknya nelayan, mereka tidak pernah memiliki gambaran tentang pendapatan yang akan diperolehnya. Usaha penangkapan ikan bagi nelayan ibaratnya seni berburu yang hasilnya sulit diperkirakan, tidak pernah pasti, fluktuatif dan sangat spekulatif. (Acheson, 1981; Masyhuri *dkk.*, 1999; Masyhuri dan M. Nadjib, 2000; M. Nadjib, 2013b). Pada suatu saat nelayan dapat memperoleh tangkapan dalam jumlah banyak, tetapi di saat yang lain mereka tidak mampu memperoleh tangkapan sama sekali. Dengan demikian, pola pendapatan nelayan sangat tidak teratur. Pola pendapatan nelayan yang tidak teratur tersebut telah menciptakan perilaku ekonomi yang spesifik dan spekulatif serta

selanjutnya berpengaruh pada pranata ekonomi dalam kehidupan sosial masyarakat nelayan. Pranata ekonomi yang berkembang dalam menanggulangi berbagai risiko ketidakpastian dan ketidakteraturan, adalah pranata yang memungkinkan terwujudnya jaminan sosial ekonomi dalam kehidupan nelayan. Berbagai pranata berbagai risiko yang lazim berkembang pada komunitas nelayan diantaranya adalah institusi bagi hasil tangkapan, berbagi modal (*capital sharing*), *patronage* dan sebagainya. Kelembagaan ini telah mampu membagi risiko ketidakpastian dan ketidakteraturan secara lebih adil dalam sistem ekonomi penangkapan ikan.

Bertitik tolak dari hal itu, maka berbagai program ataupun pemberian kredit dan pembiayaan yang sesuai dengan usaha nelayan akan dapat berkembang bilamana bertitik tolak dari pemahaman akan budaya ekonomi masyarakat nelayan itu sendiri. Permasalahan yang terjadi selama ini, sering muncul kesalahan pemahaman dalam memahami masyarakat nelayan. Secara umum masyarakat nelayan dianggap sama dengan petani, sehingga formula kebijakan untuk masyarakat nelayan disamakan dengan kebijakan untuk petani. Kesalahpahaman yang umum terjadi dalam memahami masyarakat nelayan (M. Nadjib, 2013<sup>a</sup>; M. Nadjib, 2013<sup>c</sup>) adalah: *Pertama*, kurang tepat dalam mengkategorisasikan apa yang disebut dengan “nelayan”, sehingga pengertian nelayan meliputi pula kelompok masyarakat yang sebenarnya bukan nelayan. Dilihat dari budaya ekonominya, bukan termasuk dalam kategorisasi nelayan, meskipun bergerak dalam usaha perikanan dan orientasinya ke laut diantaranya adalah usaha budidaya ikan, tambak dan rumput laut. Mereka lebih tepat dikategorikan sebagai “pembudidaya” atau “petani”. Kesalahan *kedua*, adalah kesalahan dalam memahami budaya ekonomi nelayan yang disamakan dengan budaya ekonomi petani. Budaya ekonomi nelayan berbeda jauh dan sangat kontras dibandingkan dengan budaya ekonomi petani.

Pengaruh pola usaha yang berbeda dari kedua komunitas tersebut, berpengaruh pula pada perbedaan perilaku ekonominya. Perilaku ekonomi petani dipengaruhi oleh proses produksi pertanian yang didasarkan atas perhitungan yang rumit dan penuh kehati-hatian serta keteraturan,

sehingga para petani tidak atau kurang berani berspekulasi (Scott, 1996; Masyhuri, 1998; M. Nadjib, 2013<sup>c</sup>). Sebaliknya perilaku ekonomi nelayan dipengaruhi oleh ketidakpastian hasil, ketidakteraturan pendapatan dan risiko yang besar dalam penangkapan ikan, sehingga perilaku ekonominya penuh dengan spekulasi dan ketidakteraturan. Jika kebijakan pembangunan untuk masyarakat nelayan disamakan dengan kebijakan pembangunan untuk masyarakat petani, dapat mengakibatkan kurang optimalnya program-program pengembangan usaha masyarakat nelayan. Kegagalan skim kredit perbankan pada usaha perikanan tangkap skala kecil yang terjadi selama ini dan kegagalan kebijakan pemerintah untuk menyejahterakan kelompok masyarakat nelayan, tampaknya berpangkal pada model skim yang sebenarnya dikembangkan untuk petani. Padahal karakteristik perilaku ekonomi nelayan berbeda jauh dan kontras dibandingkan dengan perilaku ekonomi petani.

### **Usaha Padat Modal Nelayan dan Tradisi Pemilikan Kelompok**

Sebagaimana diketahui, usaha penangkapan ikan merupakan usaha padat modal. Dibutuhkan modal yang cukup besar untuk menyediakan seperangkat alat tangkap seperti perahu, mesin penggerak, jaring dan biaya operasional penangkapan (M.Nadjib, 2013<sup>b</sup>).

Selain itu, perbedaan tipologi perahu dan kapal, perbedaan alat tangkap dan perbedaan daerah penangkapan (*fishing ground*) sangat mempengaruhi jumlah investasi dan modal yang ditanamkan untuk usaha penangkapan ikan. Semakin baik peralatan dan kualitas teknologi penangkapan ikan, semakin besar pula kemungkinan untuk mendapatkan hasil tangkapan. Dengan demikian, semakin mahal pula investasi yang harus ditanamkan untuk usaha penangkapan ikan. Di lain pihak, usaha penangkapan ikan di laut memiliki risiko yang cukup tinggi. Ada kemungkinan nelayan tidak memperoleh hasil tangkapan sama sekali sehingga usaha penangkapan akan merugi sebagai akibat biaya operasional yang mahal. Selain itu sangat mungkin terjadi risiko kerusakan atau kehilangan perahu dan jaring sewaktu melakukan penangkapan ikan. Untuk mengatasi keterbatasan

modal dan memperkecil kerugian yang mungkin dideritanya, nelayan biasanya mengembangkan pola pemilikan kelompok atas sarana produksi (*capital sharing*).

Penelitian Masyhuri (1996) dengan melakukan penelusuran dokumen menunjukkan, bahwa pola pemilikan kelompok atas sarana produksi penangkapan ikan telah dikenal dalam lingkungan nelayan nusantara setidaknya sejak akhir abad ke-18 atau awal abad ke-19. Pola ini menjadi semakin berkembang ketika Pemerintah Hindia Belanda melakukan kerja sama dengan pengusaha swasta untuk melakukan pengelolaan suatu kawasan perikanan. Dengan memungut uang sewa, pemerintah Hindia Belanda memberikan kewenangan kepada penyewa (*pachter*) untuk menarik pajak perdagangan di daerah yang disewa, hak berdagang ikan, dan hak membeli garam dari pemerintah dengan harga yang jauh lebih murah dibandingkan dengan harga garam konsumsi untuk pengawetan ikan. Melalui sistem ini, para penyewa berhasil membangun struktur jaringan ekonomi yang saling mendukung.

Di bidang komersialisasi ekonomi, mereka menempati posisi sentral tidak saja sebagai penyedia modal untuk nelayan, juga sebagai penampung dan pengusaha pengolahan ikan, dan sekaligus sebagai penyalur pemasaran hasil produksi ikan. Pada masa itu perluasan pasar penjualan ikan dan intensifikasi penangkapan ikan benar-benar terjadi. Kebanyakan nelayan mengalami mobilitas sosial vertikal, artinya mereka mengalami peningkatan sosial ekonomi yang signifikan. Salah satu faktor penting yang mempengaruhi perkembangan sektor perikanan di Jawa adalah sistem sewa yang diterapkan oleh Pemerintah Hindia Belanda, dan terciptanya hubungan saling menguntungkan antara penyewa<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Masyhuri dalam bukunya *Menyisir Pantai Utara, Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawa dan Madura 1850-1942*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara dan KITLV, 1996 mengatakan bahwa masa Hindia Belanda pemegang hak sewa sektor perikanan di daerah tertentu disebut dengan istilah *pachter*. Mereka menanamkan modal dalam bentuk peralatan penangkapan ikan, yang dijual kepada kelompok nelayan dengan pembayaran angsuran. Selama sarana produksi belum terbayar lunas, selama itu pula nelayan terikat kepadanya, dan harus menyerahkan separuh hasil tangkapan kepada pemberi modal. Setelah lunas peralatan sepenuhnya menjadi milik nelayan secara kelompok. Melalui mekanisme seperti inilah, jumlah perahu nelayan dengan pemilikan kelompok di Jawa terus bertambah.



dan nelayan. Dapat dikatakan saat itu sektor penangkapan ikan di Jawa terintegrasi ke dalam sistem ekonomi pasar yang lebih luas.

Penelitian Masyhuri dan Mochammad Nadjib (2000) di Tuban, Jawa Timur menyimpulkan, ada dua pola *capital sharing* pada sejumlah daerah nelayan, yaitu pola pemilikan yang saling melengkapi dan pola pemilikan berdasarkan saham. Pola yang *pertama* menggabungkan sejumlah peralatan penangkapan ikan seperti perahu, mesin, jaring, atau peralatan lainnya yang dimiliki oleh beberapa orang nelayan menjadi satu unit sarana penangkapan ikan lengkap. Pola *kedua*, memungkinkan secara bersama-sama nelayan melakukan investasi dalam bentuk modal bersama, sehingga nelayan dapat secara kolektif memiliki seperangkat aset produksi untuk menangkap ikan.

Komunitas nelayan yang pola pemilikan sarana penangkapan ikan didominasi oleh pola pemilikan kelompok, yaitu sebuah unit sarana penangkapan ikan dimiliki nelayan secara kolektif maka terjadi mobilitas sosial vertikal secara lebih luas dan lebih merata. Sebaliknya, komunitas yang pola pemilikan sarana penangkapan ikan didominasi oleh pemilikan individu maka mobilitas sosial vertikal hanya terjadi pada pemilik sarana penangkapan, tidak terjadi pada sebagian besar nelayan. Dengan demikian, pola pemilikan kelompok atas sarana penangkapan ikan mempunyai pengaruh yang positif terhadap kesejahteraan nelayan, sebaliknya pola pemilikan individu berpengaruh dalam mewujudkan ketimpangan pendapatan di kalangan nelayan.

## METODE PENELITIAN

Makalah ini ditulis berdasarkan hasil penelitian tentang *Pembiayaan Nelayan* dan akumulasi pemahaman dari berbagai studi primer yang dilakukan pada masyarakat nelayan. Penelitian dilakukan pada beberapa komunitas nelayan di Jawa, Madura, Sumatera dan Sulawesi.

Pengumpulan data lapangan dilakukan melalui metode wawancara mendalam terhadap sejumlah narasumber dan informan kunci serta melakukan *Focus Group Discussion* dan observasi lapangan. Narasumber yang diwawancara meliputi para nelayan, baik awak

kapal (*pandega*), kelompok pemilik (*juragan darat*) maupun nakhoda (*juragan laut*) serta para pedagang dan “pelepas uang” yang melakukan hubungan bisnis dengan nelayan. Informan kunci terdiri dari orang-orang yang banyak mengetahui dan memahami permasalahan nelayan yang diteliti. Sumber informasi dipilih melalui metode *triangulasi* yakni informasi yang diperoleh dari seorang informan, dikembangkan untuk menggali informasi yang lebih mendalam serta untuk mendapatkan informan kunci lainnya. Analisis yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu dengan melakukan pemahaman yang komprehensif. Pemahaman yang komprehensif ini menempatkan objek kajian dalam konteks hubungan kausalitas, dan konsep empati sebagai pendekatan. Pendekatan empati yang dimaksud adalah pendekatan yang berupaya memahami permasalahan penelitian dari perspektif pelaku.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Tulisan ini merupakan elaborasi temuan lapangan yang dilakukan sejak tahun 2012-2014, pada berbagai komunitas nelayan di Prigi (Trenggalek-Jawa Timur), Bagasiapiapi (Rokan Hilir-Riau), Tanjung Pandan (Belitung-Bangka Belitung), Karangsong dan Eretan (Indramayu-Jawa Barat), Juwana dan Banyutowo (Pati-Jawa Tengah), Muncar (Banyuwangi-Jawa Timur), Bitung (Sulawesi Utara) dan Cilacap (Jawa Tengah). Fokus yang diulas dalam tulisan ini meliputi modal dan investasi yang dibutuhkan nelayan serta hambatan struktural yang mempengaruhi perilaku sosial ekonomi masyarakat nelayan. Untuk memahami permasalahan secara menyeluruh, akan diungkap terlebih dahulu tipologi daerah dan latar belakang sosial ekonomi nelayan di daerah kajian.

### Nelayan Murni dan Nelayan Sambilan

Ditinjau dari latar belakang ekonominya, ada nelayan yang sepenuhnya tergantung dari sumber daya perikanan tangkap, tetapi ada pula yang ditopang dari sumber ekonomi yang lain seperti perikanan budidaya, perdagangan maupun sektor pertanian.

Sebagai contoh, nelayan di Prigi dan Bagansiapiapi umumnya bukanlah generasi yang hidup dari sumber daya laut. Nelayan Prigi merupakan masyarakat petani yang sebagian diantaranya beradaptasi dengan wilayah pesisir sebagai penangkap ikan (Susilo, 2010). Oleh karena itu, landasan ekonomi komunitas masyarakat tersebut berpijak pada dua kekuatan yaitu sebagai nelayan dan petani. Sewaktu sedang musim ikan (bulan Juni sampai November) masyarakat turun ke laut untuk mencari ikan, tetapi pada saat sedang paceklik mereka berpindah sebagai petani. Mereka memanfaatkan tanah tegalan untuk menanam berbagai jenis tanaman pangan (padi, jagung dan singkong) serta tanah pekarangan sebagai tempat menanam beberapa jenis tanaman buah dan tanaman tahunan. Selain itu yang berdekatan dengan hutan, banyak yang melakukan budidaya tanaman semusim dan juga meramu (*gathering*) hasil hutan.

Masyarakat Bagansiapiapi, yang berasal dari etnis Melayu secara umum lebih terikat dengan hutan dan kebun, akan tetapi komunitas Melayu yang berdekatan dengan kawasan sungai dan pesisir telah beradaptasi dengan lingkungannya sebagai penangkap ikan. Sebaliknya nelayan yang berasal dari etnis Tionghoa, secara historis merupakan masyarakat pendatang dari Distrik Tong'an (*Tang Ua*) di Xiamen, wilayah Provinsi Fujian, Tiongkok Selatan<sup>4</sup>. Selain menangkap ikan, mereka juga mengembangkan perdagangan ikan dan produk olahannya dalam sebuah institusi ekonomi yang dikenal dengan *Banglio*<sup>5</sup>. Di

Bagansiapiapi struktur sosial ekonomi nelayan setempat (Tionghoa maupun Melayu) dipengaruhi oleh keterkaitan secara langsung dengan *Bangliao*.

Demikian pula dengan masyarakat Karangsong (Indramayu), suatu komunitas masyarakat yang secara ekonomi tergantung pada dua sumber daya perikanan yaitu perikanan budidaya (tambak udang dan bandeng) serta perikanan tangkap. Areal pertambakan di Karangsong terjadi karena adanya tanah timbul sebagai hasil pengendapan lumpur dari sungai Cimanuk yang dibawa oleh Kali Prajagumiwang, yang bermuara di wilayah pantai Karangsong. Tanah timbul oleh penduduk dianggap sebagai tanah tidak bertuan, sehingga siapa saja bebas untuk menggarapnya.

Di Cilacap, khususnya nelayan Pandanarang di kawasan Teluk Penyu, sektor nelayan ditunjang oleh keberadaan sektor pariwisata. Dengan demikian landasan ekonomi komunitas masyarakat Pandanarang berpijak pada dua kekuatan yaitu sebagai nelayan dan sektor jasa. Daya dukung sektor pariwisata di Pandanarang ini relatif kuat, hal ini nampak dari indikator bahwa rata-rata nelayan lokal memiliki perahu secara individual. Realita ini menunjukkan kecenderungan terjadinya pertumbuhan ekonomi nelayan Pandanarang Cilacap yang terjadi relatif merata, yaitu jumlah perahu meningkat pesat. Sebagai akibat pemilikan secara merata oleh mayoritas nelayan setempat mengakibatkan terjadinya kekurangan tenaga kerja.

Meskipun ada masyarakat nelayan yang sumber ekonominya ditopang oleh sumber ekonomi lain, tetapi sebagian besar nelayan Indonesia sumber ekonominya semata-mata hanya bergantung dari berburu ikan. Nelayan Muncar, Juwana, Tanjung Pandan dan Bitung merupakan contoh kasus nelayan yang semata-mata bergantung dari menangkap ikan di laut. Sebagai nelayan, maka menangkap ikan mengandung banyak tantangan yang sifatnya spesifik sesuai dengan kekhususan dari pekerjaan tersebut yang mengandung banyak bahaya dan berisiko tinggi. Kondisi ini menyebabkan usaha penangkapan ikan bagi nelayan dinilai sangat berbahaya, berisiko dan mengandung ketidakpastian yang tinggi serta spekulatif. Menghadapi kondisi seperti ini, nelayan

<sup>4</sup> Lihat John G. Butcher. "The Salt Farm and Fishing Industry of Bagan Si Api Api", *Indonesia*. Vol.62 hlm.92, tahun 1966; Shanty Setyawati. *Pasang Surut Industri Perikanan Bagansiapiapi 1898-1936*, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya-Universitas Indonesia, tahun 2008; Anton. "Sejarah Kota Bagansiapiapi", tahun 2011 dalam <http://www.slide-share.net/syahrulka/sejarah-kota-bagansiapiapi-7367685>. Diakses 7 Juli 2012.

<sup>5</sup> *Bangliao* secara fisik merupakan gudang yang dimiliki oleh para tengkulak (dikenal dengan istilah taukeh) sebagai tempat nelayan menjual ikan hasil tangkapannya kepada pedagang pemilik *bangliao*. Di tempat ini pula ikan tersebut ditampung serta diolah menjadi berbagai produk dan selanjutnya dipasarkan ke berbagai daerah. Taukeh *bangliao* ini juga menguasai alat produksi penangkapan ikan dan modal operasional. *Bangliao* banyak didirikan di sepanjang tepian pantai, dilengkapi dengan dermaga pendaratan kapal untuk mempermudah bongkar muat ikan hasil tangkapan nelayan. Banyaknya jumlah *bangliao* di Bagansiapiapi, menyebabkan Tempat Pelelangan Ikan tidak mampu bertahan hidup.

cenderung mengembangkan pola adaptasi yang khas, berbeda dan seringkali tidak difahami oleh masyarakat di luar komunitas nelayan (Acheson, 1981; Imron, 2011; Masyhuri, 2012; M.Nadjib 2013c). Adaptasi adalah langkah strategis dalam upaya memaksimalkan kesempatan hidup, sebagai tingkah laku yang diulang-ulang dalam interaksi antara nelayan dengan lingkungannya. Tingkah laku yang diulang-ulang ini kemudian melembaga, dan merupakan bagian dari sistem yang lebih besar (Bennet, 1978). Diantara hasil adaptasi untuk menanggulangi risiko yang paling umum dan hampir selalu ada di setiap komunitas nelayan adalah institusi “berbagi hasil”, di samping itu ada pula institusi “berbagi modal” atau *capital sharing*.

### ***Institusi Bagi Hasil***

Sistem bagi hasil akan dengan mudah ditemukan dalam kehidupan nelayan Indonesia, termasuk dilakukan oleh nelayan di daerah kajian. Nelayan pada umumnya lebih menyukai memilih sistem bagi hasil sebagai cara untuk menentukan imbalan dari pekerjaannya dibandingkan dengan sistem upah.

Sistem bagi hasil ini umum dilakukan tidak saja oleh nelayan pemilik sarana produksi, akan tetapi juga oleh nelayan anak buah perahu (*pandega*). Bagi *pandega*, pilihan tersebut lebih didasarkan pada sikap spekulasi. Apabila hasil tangkapan kebetulan sedang banyak (*along*), maka *pandega* ini akan mendapatkan bagian yang banyak pula. Akan tetapi bilamana hasil tangkapan sedikit atau bahkan gagal (*laib*), maka ada mekanisme khusus yang berperan sebagai “sabuk pengaman” bagi *pandega* yaitu yang disebut dengan sistem *lawuhan*<sup>6</sup>. Bagi *juragan* (pemilik perahu), kalau menerapkan sistem upah

berarti perlu ada pengeluaran yang pasti (*fixed*). Padahal, penangkapan ikan di laut adalah suatu pekerjaan yang tidak pasti (*uncertainty*), dalam jangka waktu yang cukup lama ada kemungkinan nelayan tidak mendapatkan hasil. Sistem bagi hasil bagi juragan berarti dilakukan pembagian risiko, dalam hal ini risiko kegagalan dalam penangkapan ikan akan menjadi tanggungan secara bersama-sama. Demikian pula sebaliknya, keberhasilan hasil tangkapan akan dapat dinikmati secara bersama-sama antara pemilik perahu (*juragan*) dan awak perahu (*pandega*).

Terdapat variasi yang cukup beragam tentang sistem bagi hasil antara satu daerah dengan daerah lain, antara satu kelompok dengan kelompok lain, dan antara satu alat tangkap dengan alat tangkap lainnya. Variasi tersebut antara lain disebabkan oleh perbedaan tradisi masing-masing daerah. Selain itu, corak hubungan yang terjalin antara *juragan* dan *pandega* seperti kedekatan dan hubungan genealogis juga ikut mempengaruhinya. Namun pola umum bagi hasil adalah setengah dari hasil bersih untuk pemilik sarana produksi, dan setengah lainnya untuk semua yang terlibat dalam penangkapan. Dalam kasus kapal *manual* di Juwana, model pembagian antara pemilik kapal dengan awak kapal mengikuti kebiasaan setempat yang telah berlaku. Hasil penjualan tangkapan yang berupa *raman kotor* dipotong untuk berbagai keperluan lelang maupun biaya perbekalan selama melaut, yang meliputi minyak (BBM), es dan garam sebagai pengawet, makan minum awak dan biaya lelang. Selanjutnya *raman bersih* dibagi antara pemilik dan awak kapal dengan pembagian 55:45, dimana cadangan perbaikan kapal dan jaring menjadi tanggungjawab pemilik kapal. Adapun yang menjadi bagian awak kapal selanjutnya dibagi berdasarkan posisi dan kedudukannya dalam proses penangkapan ikan, yaitu:

- a. Nakhoda 2,5 bagian
- b. Wakil nakhoda (2 orang) masing-masing 1,5 bagian
- c. Motoris 2 bagian
- d. Wakil motoris (2 orang) masing-masing 1,5 bagian
- e. Awak kapal masing-masing 1 bagian

<sup>6</sup> *Lawuhan*, berasal dari kata *lawuh* (bahasa Jawa) yang maknanya adalah lauk penyerta makan. Makna awal dari *lawuhan* sebenarnya membawa sedikit ikan hasil tangkapan untuk dibawa pulang sebagai lauk pauk yang dikonsumsi bersama keluarga. Perkembangan selanjutnya *lawuhan* dijual tersendiri dan hasilnya dibagi diantara awak kapal. *Lawuhan* biasanya diambil “secukupnya” dari jenis ikan-ikan kecil yang nilai ekonominya rendah, oleh karena itu sulit ditentukan banyak sedikitnya yang diambil. Adapun yang menentukan jenis dan jumlah ikan yang dijadikan *lawuhan* adalah nakhoda (*juragan laut*). Di Prigi, *lawuhan* lebih dikenal dengan istilah *esek* yang berasal dari kantong *esek* (plastik) sebagai tempat membawa ikan, sedangkan di Bitung lebih dikenal dengan istilah *ikan makan*.

Nakhoda biasanya mendapatkan tambahan khusus dari pemilik kapal yang jumlahnya sulit ditentukan, semakin sering nakhoda tersebut mendapatkan tangkapan banyak (*along*) semakin besar pula persentase yang diperoleh dari pemilik kapal. Menurut berbagai informasi, jumlah yang diberikan pemilik kapal kepada nakhoda maksimal sekitar 10% dari bagian pemilik kapal.

Sebaliknya dalam kasus kapal *kongsi* di Tanjung Pandan (Belitung), seluruh peralatan dan perbekalan yang dibawa melaut berasal dari pengusaha (*boss*). Dengan demikian sistem bagi hasilnya juga berbeda. Dalam sistem ini, ikan hasil tangkapan nelayan *kongsi* wajib dijual kepada boss pemilik kapal dengan harga yang ditentukan sepihak, biasanya ikan tangkapan dihargai oleh pemilik kapal sekitar setengah dari harga pasaran saat itu. Hasil penjualan sepenuhnya dimiliki oleh awak kapal, dan pembagiannya adalah masing-masing awak kapal mendapatkan 1 bagian. Adapun nakhoda selain mendapatkan bagian dari bagi hasil juga memperoleh *fee* dari pemilik kapal sebesar Rp 1000/kg dari hasil tangkapan yang akan diberikan setiap 3 bulan sekali.

Sistem bagi hasil dalam konteks pemilikan kapal seperti ini, merupakan faktor penting yang dapat menentukan terjadinya ketimpangan atau pemerataan distribusi pendapatan di kalangan nelayan. Dalam konteks pemilikan sarana produksi secara individu, sistem bagi hasil semacam ini menempatkan akumulasi modal akan terkumpul pada pemilik sarana produksi. Sebaliknya dalam konteks pemilikan bersama, maka akumulasi modal terjadi relatif lebih merata yaitu akan tersebar diantara para pemilik sarana produksi. Dengan demikian, perpaduan antara pola pemilikan sarana produksi dan sistem bagi hasil sangat menentukan distribusi ekonomi suatu komunitas nelayan.

### **Institusi Berbagi Modal (*Capital Sharing*)**

Di semua daerah kajian, ditemukan kelompok-kelompok kecil nelayan yang memiliki antara satu atau lebih unit sarana penangkapan ikan secara bersama-sama. Pemilikan secara berkelompok (*capital sharing*) ini dalam perkembangannya bergeser ke pola pemilikan individu, yaitu setelah tercapai tingkat kesejahteraan individu-individu yang berkelompok.

Pola pemilikan kelompok di kalangan masyarakat nelayan merupakan hasil adaptasi terhadap pekerjaan sebagai pemburu ikan di laut yang penuh risiko. Adanya pola pemilikan kelompok maka kerugian yang diakibatkan oleh rusaknya atau tenggelamnya perahu dan jaring menjadi tanggungan bersama. Sebagaimana diketahui, bahwa usaha penangkapan ikan di laut selain memerlukan modal besar, usaha ini memiliki risiko yang cukup tinggi. Ada kemungkinan nelayan tidak memperoleh hasil tangkapan sama sekali sehingga usaha penangkapan saat itu merugi sebagai akibat biaya operasional yang tinggi. Selain itu risiko kerusakan atau kehilangan perahu dan jaring sewaktu melakukan penangkapan ikan adalah sangat mungkin terjadi. Untuk mengatasi keterbatasan modal dan memperkecil kerugian yang diderita, beberapa komunitas nelayan biasanya mengembangkan pola pemilikan kelompok atas sarana produksi (*capital sharing*). Pemilikan sarana produksi secara berkelompok dimungkinkan karena adanya ketidakpastian dan risiko yang tinggi. Di lain pihak adanya risiko dan ketidakpastian dalam mendapatkan hasil menyebabkan nelayan jauh dari fasilitas perbankan, di mata bank pekerjaan sebagai nelayan dinilai memiliki tingkat volatilitas yang tinggi (M.Nadjib ed, 2013<sup>a</sup>).

Sebagaimana telah diulas di atas, ada dua pola *capital sharing* pada sejumlah daerah nelayan, yaitu pola pemilikan yang saling melengkapi dan pola pemilikan berdasarkan saham. Pola *pertama* menggabungkan sejumlah peralatan penangkapan ikan yang dimiliki oleh nelayan berbeda menjadi satu unit sarana penangkapan ikan lengkap yang dimiliki oleh sejumlah nelayan. Pola *kedua* secara kolektif nelayan melakukan investasi dalam bentuk modal bersama untuk membeli seperangkat aset produksi untuk menangkap ikan. Pola ini di daerah kajian ditemukan pada komunitas nelayan desa Bendar, Juwana, Jawa Tengah. Mereka secara berkelompok sebagai pemilik satu atau lebih unit sarana penangkapan ikan secara bersama-sama.

Pola *capital sharing* atas sarana produksi berpengaruh positif terhadap tingkat kesejahteraan nelayan. Sebaliknya pemilikan individu berpengaruh mewujudkan ketimpangan pendapatan di kalangan nelayan. Oleh karena



itu, terdapat hubungan kausalitas antara pola pemilikan sarana produksi dan sistem bagi hasil dengan tingkat kesejahteraan nelayan. Pemilikan kelompok (*capital sharing*) atas sarana produksi dalam konteks tradisi bagi hasil mampu mendorong terjadinya pemerataan pendapatan, dan selanjutnya akan mendorong terjadinya peningkatan perekonomian nelayan secara keseluruhan. Dengan demikian, bilamana telah tercapai tingkat kesejahteraan individu-individu yang berkelompok, maka tidak mustahil di kemudian hari dapat terjadi pergeseran dari “pola pemilikan kelompok” ke pola “pemilikan individu”.

Dapat ditarik suatu hipotesa, apabila dalam suatu komunitas nelayan pola kepemilikan sarana produksinya didominasi oleh pola pemilikan secara berkelompok, maka distribusi pendapatan diantara nelayan lebih merata dibandingkan dengan pola pemilikan secara individu. Oleh karena itu, bilamana berbagai komunitas yang berbeda pola pemilikannya dibandingkan, maka kehidupan ekonomi komunitas nelayan yang mayoritas menerapkan pola *capital sharing*, umumnya lebih baik dibandingkan dengan yang mayoritas menerapkan pola pemilikan individu<sup>7</sup>.

### **Implikasi Struktural terhadap Perilaku Sosial Ekonomi Nelayan**

Realita lapangan menunjukkan bahwa usaha perikanan tangkap di Indonesia tumbuh dan berkembang berdasarkan pada pengalaman empirik, beradaptasi pada lingkungan sosial ekonomi, budaya dan lingkungan alam yang berbeda. Berdasarkan hal itu, corak kedaerahan sangat kental pada usaha penangkapan ikan.

<sup>7</sup> Hipotesa ini pernah diuji pada komunitas nelayan Bulu dan Palang, Tuban Jawa Timur oleh Masyhuri dan Mochammad Nadjib dalam *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal: Sebuah Uji Model Penanganan Kemiskinan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan – LIPI, tahun 2000. Lihat pula Mochammad Nadjib “Pengaruh Pola Pemilikan Aset dalam Konteks Bagi Hasil terhadap Pendapatan Nelayan”. *Prosiding Workshop Nasional Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*. Kerja sama Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan IPB, Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan DKP dan Pusat Penelitian Kemanusiaan dan Kebudayaan LIPI, Bogor, 2-3 Agustus 2006.

Perbedaan prinsip yang terjadi disebabkan oleh perbedaan karakteristik lingkungan dan kebiasaan, sehingga mempengaruhi perilaku sosial ekonomi serta pola-pola dalam penangkapan ikan.

Hasil kajian menunjukkan, adanya keragaman cara penangkapan ikan yang dilakukan oleh nelayan di berbagai daerah. Keragaman dapat dilihat dari berbagai jenis alat tangkap yang dipakai untuk menangkap ikan sebagai akibat keragaman lingkungan, jenis dan spesies ikan tangkapan. Selain itu, penggunaan alat tangkap yang beragam merupakan salah satu solusi atas besarnya risiko dan ketidakpastian (*risk and uncertainty*) dari pekerjaan sebagai penangkap ikan.

### **Keragaman Jenis Perahu dan Alat Tangkap**

Banyak keragaman perahu dan alat tangkap yang dimanfaatkan oleh nelayan. Keragaman alat tangkap terjadi karena adanya keragaman lingkungan, jenis dan spesies ikan di *fishing ground*, menyebabkan ikan yang berhasil ditangkap oleh nelayan juga sangat bervariasi.

Berbagai ikan tangkapan nelayan, diantaranya yang utama adalah jenis ikan-ikan permukaan (*palagis*), seperti ikan kembung, tongkol yang ditangkap dengan *purse seine*, jaring apung, dan *huhate*. Adapun untuk jenis ikan palagis besar, seperti tuna ditangkap dengan pancing ulur (*hand line*) dan pancing *long line*. Selain itu, ikan-ikan kedalaman (*demersal*) seperti ikan karang, udang, ketam ditangkap dengan *gillnet*, *muroami*, ataupun jaring udang. Tidak hanya alat tangkap yang menunjukkan perbedaan di setiap daerahnya, perahu dan kapal juga sangat bervariasi jenisnya. Faktor lingkungan sangat mempengaruhi perbedaan kapal dan perahu nelayan. Nelayan yang menangkap ikan di perairan dangkal menggunakan kapal yang bentuknya berbeda dibandingkan dengan nelayan yang menangkap ikan di perairan dalam. *Lunas* kapal<sup>8</sup> yang beroperasi di wilayah perairan

<sup>8</sup> *Lunas* merupakan komponen konstruksi bagian bawah kapal. Fungsi *lunas* adalah sebagai penyangga badan kapal, sehingga konstruksi *lunas* harus kokoh dan kuat karena beban kapal sebagian besar bermuara pada konstruksi ini.

**Tabel 1.** Jumlah Perahu dan Kapal Berdasarkan Jenis dan Ukuran

Kategori dan ukuran kapal/ perahu	Tahun							
	2005		2007		2010		2012	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Perahu tanpa motor	244.471	44,00	241.889	40,98	172.907	30,42	172.333	27,94
Perahu motor tempel	165.314	29,76	185.509	31,43	231.333	40,70	245.819	39,86
Kapal motor/inboard motor	145.796	26,24	162.916	27,60	164.150	28,88	198.538	32,20
Ukuran kapal motor	< 5 GT	102.456 (18,44)	114.273 (19,36)	110.163 (19,38)	137.587 (22,31)			
	5–10 GT	26.841 (4,84)	30.617 (5,19)	31.460 (5,53)	37.694 (6,11)			
	10–20 GT	6.968 (1,25)	8.194 (1,39)	10.988 (1,93)	11.583 (1,88)			
	20–30 GT	4.553 (0,82)	5.345 (0,91)	7.264 (1,28)	7.611 (1,23)			
	30–50 GT	1.092 (0,20)	913 (0,15)	857 (0,15)	917 (0,14)			
	50–100 GT	2.160 (0,39)	1.832 (0,31)	1.747 (0,30)	1.641 (0,27)			
	100–200 GT	1.403 (0,25)	1.322 (0,22)	1.290 (0,22)	1.167 (0,19)			
	>200 GT	323 (0,06)	420 (0,07)	381 (0,06)	338 (0,05)			
Total	555.581	100	590.314	100	568.390	100	616.690	100

Sumber: Statistik Perikanan Tangkap Indonesia, 2013.

dangkal relatif lebih pipih dibandingkan yang beroperasi di perairan dalam. Demikian pula kapal yang berfungsi mengejar ikan (diantaranya *slerek*, perahu pemburu serta Johnson) memiliki konstruksi yang ramping dibandingkan perahu yang menangkap ikan dengan cara mencegat, yaitu dengan membentangkan jaring agar supaya ditabrak ikan (diantaranya *gill net*, dan *muroami*). Kapal yang sistem penangkapan ikannya dengan cara mencegat, umumnya lebih gemuk, bergerak pelan tetapi lebih stabil dalam mengarungi samudera.

Meskipun demikian, umumnya kapal nelayan di Indonesia memiliki tingkat teknologi relatif sama, yaitu masih sederhana. Kebanyakan alat tangkap nelayan di Indonesia masih terbatas pada perahu dengan mempergunakan motor tempel, adapun yang menggunakan mesin *inboard* meskipun setiap tahunnya ada peningkatan tetapi jumlahnya tidak sebanyak perahu tempel. Bahkan kapal yang memiliki jangkauan penangkapan cukup jauh, yaitu yang berbobot di atas 30 GT jumlahnya masih sangat sedikit yaitu kurang dari 1% dari jumlah seluruh perahu dan kapal yang tercatat di Indonesia (lihat tabel). Dibandingkan dengan luas lautan Indonesia, jumlah kapal penangkap ikan yang dimiliki Indonesia relatif masih sedikit.

Memperhatikan tabel di atas, selama kurun waktu 2005–2012 terjadi pergeseran jumlah perahu tanpa motor ke perahu dengan penggerak

motor. Kalau pada tahun 2005 sampai 2007, jumlah perahu tanpa motor masih lebih banyak tetapi sejak 2010 terjadi pergeseran ke perahu dengan motor tempel. Meskipun telah mempergunakan perahu dengan mesin tempel, tetapi jangkauan dalam penangkapan ikan masih sangat terbatas, berbeda dengan kapal bermesin *inboard*. Meskipun demikian, kapal dengan mesin *inboard* yang mampu menjangkau lautan lepas sampai Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) adalah yang bobotnya di atas 30 GT, hanya saja jumlahnya masih terbatas. Kapal-kapal yang bobotnya di atas 30 GT pada tahun 2012 jumlahnya kurang dari 1% dari seluruh kapal nelayan. Oleh karena itu, rata-rata kapal penangkap ikan Indonesia memiliki kemampuan jelajah dan kemampuan dalam menangkap ikan sangat terbatas.

Perairan lepas pantai dan perairan Samudera umumnya merupakan perairan yang relatif masih subur<sup>9</sup>, meskipun demikian dibutuhkan investasi yang cukup besar untuk dapat menjangkau *fishing ground* tersebut. Permasalahannya adalah, nelayan skala kecil yang berusaha mengubah dengan armada tangkap bertonase besar yang

<sup>9</sup> Dari 11 Wilayah Penangkapan Perikanan (WPP) di Indonesia, hampir separuhnya menunjukkan gejala *overfishing*. Data Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2013 menunjukkan WPP yang cenderung sudah *overfishing* adalah Selat Malaka, Selat Karimata, Laut Jawa, Teluk Tolo dan Teluk Tomini. Meskipun demikian indikasi lain yang menunjukkan suatu kawasan cenderung sudah *overfishing* adalah bilamana nelayan setempat telah menggunakan moda alat tangkap yang variasinya sangat beragam.

mampu menjangkau *fishing ground* Samudera yang masih subur, banyak menghadapi kendala struktural. Diantaranya adalah, untuk kapal dengan tonase 30 GT harus mengurus Surat izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI) yang dilakukan di Jakarta. Adapun kapal di atas 7 GT harus mendaftar kepemilikan untuk mendapatkan *grosse akta* yang hanya dapat dilakukan di pelabuhan utama. Untuk pulau Jawa yang berhak mengeluarkan *grosse akta*<sup>10</sup> adalah: 1). Pelabuhan Jakarta, 2). Cirebon 3). Semarang 4). Cilacap 5). Surabaya dan 6). Banyuwangi. Selain pelabuhan-pelabuhan tersebut hanya berhak mengeluarkan surat ukur kapal.

Dengan demikian, semakin besar kapal dan semakin canggih teknologinya maka kebutuhan modalnya juga semakin besar. Untuk kapal dengan tonase 60 GT yang dilengkapi dengan teknologi *freezer* sebagai pengawet ikan tangkapan, dibutuhkan modal sekitar Rp 7 miliar<sup>11</sup>. Nelayan yang telah memiliki kapal besar sejenis ini saja yang telah mampu mengakses perbankan konvensional, tetapi sebagian besar nelayan tangkap di Indonesia adalah nelayan kecil. Mereka masih terabaikan oleh perbankan konvensional, sehingga mereka jarang atau bahkan tidak pernah mendapatkan pembiayaan dari lembaga pembiayaan formal berbiaya rendah.

### Risiko dan Ketidakpastian Nelayan

Aktivitas penangkapan ikan di laut merupakan salah satu kegiatan ekonomi yang cukup penting dan memiliki peranan utama dalam pembentukan struktur sosial ekonomi masyarakat. Untuk dapat menganalisis risiko dan ketidakpastian nelayan serta implikasinya terhadap perilaku sosial ekonomi masyarakat nelayan, tidak dapat diabaikan peran ketersediaan modal dan investasi nelayan.

Untuk memahami lebih mendalam terhadap kebutuhan modal dan investasi, maka perlu dipahami terlebih dulu jenis dan tipologi perahu serta kapal sebagai faktor utama pembentukan

modal ekonomi nelayan. Perbedaan tipologi dan jenis kapal berpengaruh besar terhadap jumlah investasi, modal operasional yang harus dikeluarkan serta pola bagi hasil ataupun penggajian awak kapal. Umumnya perahu dan kapal yang bersandar di pelabuhan-pelabuhan di banyak tempat di Indonesia dapat dikategorikan sebagai kapal tradisional<sup>12</sup>, karena rata-rata belum dilengkapi dengan alat navigasi dan komunikasi yang memadai sehingga nelayan sering bekerja berdasarkan naluri (insting) dan pengalaman melaut semata. Alat-alat keselamatan juga sangat terbatas, bahkan banyak pula yang sama sekali tidak mempersiapkan sehingga ancaman melaut sering menghadang mereka. Pada umumnya nelayan tersebut merupakan nelayan tradisional dengan latar belakang pendidikan dan penguasaan teknologi terbatas. Ada berbagai tipologi perahu dan kapal serta macam alat tangkap yang dipakai nelayan Indonesia. Perbedaan tersebut dipengaruhi oleh faktor lingkungan, kebiasaan nelayan dan kemampuan mereka menyediakan modal untuk memperoleh prasarana penangkapan ikan.

Perbedaan tipologi perahu, kualitas dan jenis alat tangkap yang mampu disediakan menyebabkan terjadinya perbedaan investasi untuk pengadaan perahu beserta peralatan tangkapnya. Dibandingkan dengan sektor usaha lain, investasi yang dibutuhkan untuk dapat menjalankan usaha penangkapan ikan di laut relatif sangat besar. Tidak sama investasi yang dibutuhkan untuk setiap daerahnya, banyak sebab yang menjadikannya berbeda dalam kebutuhan berinvestasi untuk menyediakan peralatan penangkapan ikan. Faktor jarak, ketersediaan sumberdaya alam dan sumber daya manusia serta lokasi berpengaruh besar terhadap harga, sehingga memberi pengaruh atas banyak sedikitnya investasi. Dalam hal ini, tidak ada standarisasi yang jelas terhadap harga dan kualitas perahu serta kapal setiap daerahnya. Meskipun perahu atau kapal itu memiliki bobot yang sama, akan tetapi perbedaan daerah pembuatan dapat

<sup>10</sup> Wawancara dengan Syahbandar Pelabuhan Juwana pada tanggal 12 Juni 2013.

<sup>11</sup> Wawancara dengan seorang *juragan* pemilik kapal penangkap ikan dengan tonase di atas 50 GT di Juwana, Jawa Tengah tanggal 13 Juni 2013.

<sup>12</sup> Hasil kunjungan lapangan di berbagai komunitas dan tempat pendaratan ikan di Jawa, Bali, Sumatera, Nusa Tenggara, Kalimantan dan Sulawesi. Lihat pula jumlah perahu dan jenis kapal di Indonesia dalam *Statistik Perikanan Tangkap Indonesia, 2013*, Ditjen Perikanan Tangkap, Kementerian Kelautan dan Perikanan.

membedakan harga<sup>13</sup>. Meskipun demikian, dari rangkaian penelitian, telah ditemukan patokan sebagai perkiraan harga rata-rata perahu dan kapal di setiap daerahnya. Ukuran perahu yang paling kecil, dengan bobot sekitar 1-2 GT investasinya antara Rp50 juta sampai Rp60 juta, sedangkan investasi untuk kapal di atas 25 GT dapat mencapai biaya antara Rp1 miliar sampai dengan Rp1.5 miliar. Investasi tersebut masih bertambah, jika ada penambahan peralatan dan teknologi yang dibutuhkan kapal, seperti penambahan teknologi *freezer* dan kamar pendingin untuk menyimpan ikan hasil tangkapan, jumlah dan kualitas lampu sorot, panjang jaring, mesin *gardan* sebagai alat bantu penarik jaring serta jenis dan merek mesin kapal.

Dengan demikian, semakin besar modal usaha, semakin baik pula teknologi yang dapat dimanfaatkan sehingga semakin besar pula kemungkinan usaha penangkapan ikan bisa berjalan lebih baik. Sebaliknya semakin kecil modal, semakin sederhana pula teknologi yang dapat dimanfaatkan sehingga usaha penangkapan ikan semakin tidak pasti dan berisiko. Permasalahan tersebut membuat kebutuhan nelayan untuk mendapatkan modal dari lembaga pembiayaan formal semakin sulit. Oleh karena itu, mereka mencari alternatif mendapatkan modal dengan meminjam dari pedagang *pengepul*, *bakul* atau pedagang ikan dengan *rente* (bunga) tinggi. Hubungan diantara mereka cenderung sangat intens, sehingga membentuk pola ketergantungan dan hubungan timbal balik yang mendalam antara nelayan dengan sumber pemberi modal. Nelayan yang telah mendapatkan modal, baik untuk investasi ataupun keperluan operasional kapal, “berkewajiban” menjual hasil tangkapannya kepada pemberi modal, umumnya adalah pedagang *pengepul*, *bakul* atau pedagang ikan.

Ketergantungan nelayan kepada para *pengepul* ikan, menciptakan pola hubungan

*patronage*<sup>14</sup>. Dalam hubungan *patronage* ini *pengepul* selaku patron “berkewajiban” menyediakan dana untuk memenuhi kebutuhan investasi ataupun operasional nelayan serta kebutuhan nelayan saat menghadapi paceklik. Kewajiban nelayan selaku *klien* adalah, harus menjual ikan hasil tangkapannya kepada *pengepul* yang menjadi patron dengan harga yang cenderung tidak elastis dan merugikan nelayan. Dengan demikian, ketergantungan nelayan terhadap para *pengepul*, *bakul*, pedagang ataupun tengkulak ikan karena adanya fenomena sosial hubungan *patron klien* yang terjalin atas dasar utang piutang untuk memenuhi kebutuhan di saat kritis.

Fenomena sosial pada masyarakat nelayan ini dipengaruhi oleh pola pendapatannya yang tidak pernah teratur dan tidak stabil. Suatu saat nelayan sama sekali tidak mendapatkan hasil tangkapan, akibatnya kehidupan sehari-hari mereka mengalami kekurangan sehingga terpaksa mencari pinjaman untuk memenuhi kebutuhan hidup. Sebaliknya kalau hasil tangkapannya sedang banyak, nelayan merasa bahwa mencari uang itu cukup mudah. Dengan demikian nelayan akan membelanjakan uangnya secara berlebihan dan cenderung boros, disamping harus membayar utang-utangnya yang memiliki *rente* (bunga) tinggi. Dalam tata hubungan semacam ini fungsi *pengepul*, tengkulak dan pedagang ikan memiliki peranan yang sangat penting. Kepercayaan antara satu pihak dengan lainnya terjadi karena mereka merupakan bagian dari dinamika sosial budaya di internal masyarakat. Di kalangan masyarakat nelayan, *patron-klien* merupakan tata hubungan yang memungkinkan terwujudnya institusi jaminan sosial dan ekonomi. Secara ekonomi, hubungan *patron-klien* banyak yang menilai sebagai hubungan yang cenderung eksploitatif, tetapi di kalangan nelayan eksploitasi yang terjadi tersebut dianggap masih lebih baik karena mereka tidak memiliki alternatif lain dalam menghadapi

<sup>13</sup> Lihat Mochammad Nadjib (editor). *Sistem Pembiayaan Nelayan*, Jakarta, LIPI Press, tahun 2013. Lihat pula artikel Mochammad Nadjib. “Kebutuhan Modal Kerja dan Modal Investasi dalam Kegiatan Usaha Nelayan”. Dalam Mahmud Thoha (editor). *Studi Model Lembaga Pembiayaan Usaha Rakyat pada Subsektor Perikanan Tangkap*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, tahun 2013.

<sup>14</sup> Lihat Mochammad Nadjib. “Patron-Klien: Potensi dan Kendala Mobilitas Sosial Nelayan”, dalam Masyhuri (Penyunting). *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal dalam Mengatasi Krisis Ekonomi: Telaahan terhadap sebuah Pendekatan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI, halaman 55-69, tahun 1999. Dalam konteks yang hampir sama ditulis pula oleh Elfindri. *Ekonomi “Patron-Klien”: Fenomena Mikro Rumah Tangga Nelayan dan Kebijakan Makro*. Padang, Andalas University Press, tahun 2002.



permasalahan ekonomi. Akses nelayan terhadap institusi pembiayaan formal sangat terbatas, sebab usaha penangkapan ikan skala kecil yang cenderung spekulatif dan hasilnya tidak pasti menyebabkan sektor perbankan kurang berminat untuk menyalurkan kredit pembiayaan kepada nelayan (Masyhuri, 2005; M.Nadjib *ed.* 2013<sup>a</sup>).

Perilaku sosial ekonomi yang umum terjadi pada masyarakat nelayan inilah yang berimplikasi menyebabkan terjadinya hambatan struktural. Dengan demikian diperlukan kebijakan para pengambil keputusan untuk bisa memahami dan berpihak kepada masyarakat nelayan, sehingga hambatan-hambatan struktural akan dapat diminimalisasi.

## KESIMPULAN

Selama ini banyak yang menganggap bahwa budaya ekonomi nelayan sama dengan budaya ekonomi petani. Secara nyata, budaya ekonomi nelayan berbeda jauh dan sangat kontras dibandingkan dengan petani. Hal ini sebagai akibat dari pengaruh dari intensitas kegiatan usaha mereka yang berbeda. Budaya ekonomi nelayan yang berbeda dengan budaya ekonomi petani inilah yang kurang diketahui masyarakat, termasuk oleh pengambil kebijakan. Implikasinya adalah banyak program yang bermakna bagi petani, tetapi tidak memberi manfaat bagi nelayan.

Kebutuhan nelayan untuk mendapatkan modal usaha idealnya berasal dari lembaga pembiayaan yang murah. Akan tetapi, sistem perbankan yang ada masih terlalu “kaku” dalam menerapkan skema kredit yang hanya cocok dan sesuai untuk nasabah *bukan* nelayan. Nelayan dituntut persyaratan kredit sebagaimana persyaratan yang diberlakukan kepada *bukan* nelayan. Diantara persyaratan yang cukup memberatkan nelayan adalah penentuan agunan dan pengembalian kredit masih mengikuti metode dan sistem kredit umum. Padahal, budaya ekonomi nelayan bersumber dari banyaknya risiko dan ketidakpastian penghasilan.

Oleh karena itu, untuk dapat keluar dari hambatan struktural diantaranya adalah persyaratan kredit seharusnya mengikuti pola budaya ekonomi nelayan. Karena, sistem perbankan konvensional cenderung tidak sesuai

dengan karakter usaha tradisional perikanan tangkap. Pola pendapatan nelayan yang serba tidak teratur, sangat bertolak belakang dengan sistem perbankan konvensional yang menerapkan keteraturan dengan basis bunga tetap dan ketentuan angsuran pengembalian kredit secara teratur dalam jangka waktu tertentu. Untuk itu, solusi alternatif agar supaya nelayan dapat keluar dari hambatan struktural salah satunya adalah dengan membenahi sumber permodalan nelayan. Berkenaan dengan akses terhadap sumber modal, maka masyarakat nelayan perlu diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok yaitu nelayan kecil yang belum mengenal perbankan atau masih dalam tahapan *pre bankable*, nelayan menengah yang sudah mengenal perbankan atau memasuki tahapan *bankable* dan nelayan kaya *post bankable*.

Prioritas yang perlu diperhatikan terhadap nelayan yang masih berada pada tahapan *pre bankable*, adalah sumber modal dan investasi untuk mereka dialokasikan dari dana-dana pembangunan pemerintah. Intervensi pemerintah diperlukan dalam bentuk pemberdayaan. Untuk nelayan yang sudah memasuki tahapan *bankable*, prioritas yang perlu diperhatikan kepada mereka adalah dengan pengembangan perbankan yang sesuai dengan karakter dan budaya ekonomi masyarakat nelayan. Sistem kredit yang dikembangkan perbankan untuk nelayan harus menyesuaikan dengan pola produksinya yang fluktuatif dan tidak teratur. Selanjutnya nelayan yang telah mencapai tahapan *post bankable*, pemerintah tidak perlu memperhatikan sumber permodalannya, karena dengan kekayaan nelayan ini bank bukan lagi sebagai sumber permodalan tetapi sebagai tempat nelayan menyimpan uang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Acheson, JM, (1981). “Anthropology of Fishing”. Annual Review of Anthropology. Vol. 10 (1981).
- Anton, (2011). “Sejarah Kota Bagansiapiapi” dalam <http://www.slideshare.net/syahruleka/sejarah-kota-bagansiapiapi-7367685>. Diakses 7 Juli 2012.
- Bannet, JW. (1978). The Ecological Transition: Cultural and Human Adaptation. New York: Pergamnon Press. Inc.

- Butcher, John G. (1996). "The Salt Farm and Fishing Industry of Bagan Si Api Api", Indonesia, Vol.62 hlm.92
- Elfindri (2002). Ekonomi "Patron-Klient": Fenomena Mikro Rumah Tangga Nelayan dan Kebijakan Makro. Padang: Andalas University Press.
- Geertz, Clifford (1963). *Agricultural Involution: the Process of Ecological Change in Indonesia*. Berkley: University of California Press.
- Imron, Masyhuri (1997). "Peran 'Bos' dan Dampak Sosial Enonomi Nelayan Rinca", Masyarakat Indonesia. 2 (1997).
- Kementerian Kelautan dan Perikanan (2014). *Statistik Perikanan Tangkap Indonesia 2013*. Jakarta: KKP-Ditjen Perikanan Tangkap.
- Masyhuri (1996). *Menyisir Pantai Utara, Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawa dan Madura 1850 -1942*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara dan KITLV Jakarta.
- \_\_\_\_\_. editor. (1998). *Strategi Pengembangan Desa Nelayan Tertinggal: Organisasi Ekonomi Masyarakat Nelayan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan - LIPI.
- \_\_\_\_\_. editor. (1999). *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal dalam Menghadapi Krisis Ekonomi: Telaahan Terhadap Sebuah Pendekatan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan - LIPI.
- \_\_\_\_\_. dan Mochammad Nadjib (2000). *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal: Sebuah Uji Model Penanganan Kemiskinan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan - LIPI.
- \_\_\_\_\_. ( 2005). "Kredit Rakyat Sektor Perikanan" dalam *Jurnal Sejarah*. 12 (2005).
- Mubyarto et.al.(1984). *Nelayan dan Kemiskinan: Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai*. Jakarta: Rajawali.
- Nadjib, Mochammad (1999). "Patron-Klien: Potensi dan Kendala Mobilitas Sosial Nelayan", dalam Masyhuri (Penyunting). *Pemberdayaan Nelayan Tertinggal dalam Mengatasi Krisis Ekonomi: Telaahan terhadap sebuah Pendekatan*. Jakarta: Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI.
- \_\_\_\_\_. (2006). "Pengaruh Pola Pemilikan Aset dalam Konteks Bagi Hasil terhadap Pendapatan Nelayan". *Prosiding Workshop Nasional Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*. Bogor, 2-3 Agustus 2006. Kerja sama Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan IPB, Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan DKP dan Pusat Penelitian Kemanusiaan dan Kebudayaan LIPI.
- \_\_\_\_\_. editor. (2013<sup>a</sup>). *Sistem Pembiayaan Nelayan*. Jakarta: LIPI Press.
- \_\_\_\_\_. (2013<sup>b</sup>). "Kebutuhan Modal Kerja dan Modal Investasi dalam Kegiatan Usaha Nelayan". Dalam Mahmud Thoha (editor). *Studi Model Lembaga Pembiayaan Usaha Rakyat pada Subsektor Perikanan Tangkap*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- \_\_\_\_\_. (2013<sup>c</sup>). "Memahami Budaya Ekonomi Nelayan sebagai Dasar Meningkatkan Pilar Ekonomi Pesisir" dalam Gunawan (Penyunting). *Rural Talks; Ikhtiar Memahami Transformasi Sosial-Ekonomi Masyarakat Desa*. Jakarta: Indonesian Human Rights Committee for Social Justice.
- \_\_\_\_\_. (2013<sup>d</sup>). "Agama, Etika dan Etos Kerja dalam Aktivitas Ekonomi Masyarakat Nelayan Jawa" dalam *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. Volume 21(2), Desember 2013, halaman 137-150.
- Sawit, M. Husein (1998). "Nelayan Tradisional Pantai Utara Jawa: Dilema Milik Bersama". *Masyarakat Indonesia*. 15 (1998).

Scott, James C. (1996). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Resistance in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.

Setyawati, Shanty (2008). *Pasang Surut Industri Perikanan Bagansiapiapi 1898-1936*. Jakarta: Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya-Universitas Indonesia.

Soemardjan, Selo (1980). “Kemiskinan Struktural dan Pembangunan”, dalam Alfian dkk (editor). *Kemiskinan Struktural: Suatu Bunga Rampai*. Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial.

Susilo, Edi (2010). *Dinamika Struktur Sosial dalam Ekosistem Pesisir*. Malang, Universitas Brawijaya Press.



# PEMBIAYAAN NONFORMAL USAHA PERIKANAN TANGKAP: KASUS MUNCAR DAN BITUNG

## *NONFORMAL FINANCING FOR CAPTURE FISHERIES: MUNCAR AND BITUNG CASE STUDIES*

**Masyhuri**

Pusat Penelitian Ekonomi (P2E-LIPI)

E-mail: masyhuri\_lipi@yahoo.com

### ***Abstract***

*This article aims at addressing how importance is the role of nonformal financing institution in the Muncar and Bitung small scale fishery. As well as fishing in other areas in Indonesia, fishing effort in Muncar and Bitung is a type of capital-intensive businesses. From the aspect of marketing, the small scale fishery of these areas has reached the commercial stage. How ever, fishery business conducted is still speculation, although their income outline could have been predicted. The role of “Bos” in nonformal financing is an important aspect for the fishermen of these areas. The formal financing institution still do not assist fishermen to obtain their financial needs. The “Bos” can be an individual agent or entrepreneur from various type financial activities who provide not only credit but also many kind of stimulus. This institution is always needed and necessary as far as no other financing institution for fisherman.*

**Keywords:** *Financing, Fisherman, Capture fisheries.*

### **Abstrak**

Artikel ini mengetengahkan pentingnya peran pembiayaan nonformal pada usaha perikanan tangkap nelayan Muncar dan Bitung. Seperti halnya usaha perikanan tangkap di daerah lainnya di Indonesia, usaha penangkapan ikan rakyat di Muncar dan Bitung juga merupakan usaha padat modal. Dari aspek pemasaran, usaha penangkapan ikan rakyat di ke dua daerah ini telah berkembang pada tataran komersial. Pendapatan nelayan sedikit banyak sudah dapat diprediksikan, meskipun usaha penangkapan ikan yang ada masih bersifat spekulatif. Peran “Bos” sangat penting dalam pembiayaan nelayan skala kecil selama lembaga-lembaga pembiayaan formal masih enggan dan belum menjangkau nelayan. “Bos” adalah individu atau perusahaan finansial yang bergerak dibidang usaha perikanan tangkap, dan tetap diperlukan sejauh belum ada institusi lain sebagai penggantinya.

**Kata Kunci:** Pembiayaan, Nelayan, Perikanan Tangkap

## **PENDAHULUAN**

Muncar terletak di Kabupaten Banyuwangi, di daerah paling timur Propinsi Jawa Timur, berbatasan dengan Propinsi Bali. Karakteristik umum usaha perikanan tangkap di daerah ini cukup unik. Muncar terkenal sebagai pusat pendaratan ikan lemuru, hasil penangkapan nelayan terutama dari perairan Selat Bali. Meskipun berbagai jenis ikan lainnya didaratkan pula di daerah ini, lemuru merupakan ikan yang paling dominan. Tidak adanya ikan lemuru hampir-hampir identik dengan musim *paceklik* ikan, dan demikian sebaliknya. Ikan lemuru adalah jenis ikan palagis, yakni ikan permukaan yang berukuran kecil, yang setiap tahunnya

muncul di perairan Selat Bali sekitar bulan April sampai dengan bulan Oktober.

Seperti halnya Muncar, Bitung juga merupakan salah satu pusat penangkapan ikan di wilayah Indonesia bagian timur. Terletak di ujung utara pulau Sulawesi, Bitung terkenal sebagai tempat pendaratan ikan permukaan (palagis). Berbeda dengan Muncar yang didominasi oleh ikan palagis kecil, ikan yang didaratkan di Bitung lebih didominasi oleh ikan palagis besar, terutama ikan tuna, tongkol, dan cakalang. Ekonomi nelayan yang setiap saat melemah akibat *paceklik* ikan dan ketergantungan kepada jenis ikan tertentu, seperti ikan lemuru untuk nelayan di Muncar, hampir-hampir tidak pernah terjadi pada



nelayan dan usaha perikanan tangkap di Bitung. Berbagai jenis ikan yang dapat dihasilkan dalam jumlah yang besar dari wilayah perairan ini dan yang masing-masing mempunyai nilai ekonomi yang tinggi memungkinkan terhindarnya nelayan dari *paceklik* ikan. Suatu saat, nelayan dapat menangkap ikan tongkol dalam jumlah yang besar. Di saat yang lain, ketika ikan tongkol tidak ada, nelayan disibukkan dengan penangkapan ikan tengiri, atau ikan tuna, demikian seterusnya secara silih berganti.

Usaha penangkapan ikan pelagis lemuru di Muncar mirip dengan usaha penangkapan ikan *rengis* di Prigi, Trenggalek. Ikan *rengis* adalah ikan permukaan, sejenis ikan tongkol, tetapi berukuran kecil. Ikan lemuru berukuran lebih kecil dari ikan *rengis*. Sementara usaha penangkapan ikan palagis di Bitung mirip dengan usaha penangkapan ikan palagis di Karangsong, daerah Indramayu. Penangkapan ikan lemuru di Muncar, sebagaimana yang ada di Prigi, dilakukan dengan kapal nelayan yang disebut *slerek*, dan dengan jaring *purse seine*. Baik penangkapan ikan di Muncar maupun di Prigi adalah *one day fishing*. Nelayan melaut sore hari, dan mendarat di pagi hari berikutnya. Atau, nelayan melaut di pagi hari dan pada hari itu pula nelayan mendarat. Semakin cepat mereka mendapatkan tangkapan ikan sebanyak yang ditargetkan, semakin cepat mereka mendarat. Bedanya, di Prigi, penangkapan ikan dilakukan dengan jaring mini *purse seine*, penangkapan ikan di Muncar dilakukan dengan jaring *purse seine*. Kapal nelayan *slerek* di Muncar berukuran sedikit lebih besar dibandingkan dengan kapal *slerek* yang ada di Prigi. ABK per unit *slerek* di Muncar berjumlah antara 40 sampai 50 orang. Di Prigi, jumlah tersebut hanya 25 sampai dengan 35 orang.<sup>1</sup> Jaring *purse seine* yang berukuran lebih besar dibandingkan dengan mini *purse seine* merupakan faktor penting perbedaan jumlah ABK per unit *slerek* di kedua daerah tersebut. Di Bitung, penangkapan ikan dilakukan terutama dengan perahu kapal nelayan yang disebut *pajeko* dengan jaring mini *purse seine* atau *pool and line*, dan dengan kapal nelayan *pamboot* dengan alat tangkap pancing.

Seperti halnya penangkapan ikan di daerah-daerah lainnya di Indonesia, usaha penangkapan ikan yang ada di Muncar dan di Bitung merupakan jenis usaha yang padat modal. Harga kapal nelayan *slerek*, yakni kapal nelayan yang paling dominan di Muncar yang menggunakan jaring *purse seine* lengkap tidak kurang dari Rp1,5 miliar. Sedangkan sebuah kapal *pajeko* atau *pamboot* di Bitung lengkap masing-masing tidak kurang dari Rp500 sampai Rp800 juta. Sementara masalah permodalan, terutama modal untuk investasi, masih merupakan masalah besar bagi nelayan pada umumnya. Pola umum pembiayaan usaha perikanan tangkap di Indonesia adalah pembiayaan nonformal, yang dilakukan oleh lembaga-lembaga keuangan non-bank. Apakah pola umum ini terjadi pula pada usaha perikanan tangkap di Muncar dan di Bitung?

Lembaga perbankan umumnya tidak atau kurang berminat untuk menyalurkan kredit kepada nelayan sub sektor perikanan tangkap. Nelayan dalam hal ini dipandang tidak akan mampu membayar kredit yang mereka terima secara teratur, sementara pihak perbankan memerlukan kepastian keteraturan angsuran dana yang dipinjamkan. Karena itu, pola pembiayaan untuk usaha perikanan tangkap di Indonesia umumnya bersumber dari lembaga keuangan non bank. Pertanyaannya sekali lagi adalah apakah peran pembiayaan nonformal atau non bank di Muncar dan di Bitung juga dominan sebagaimana yang terjadi pada usaha penangkapan ikan yang ada di daerah-daerah lain di Indonesia? Pertanyaan ini merupakan pertanyaan pokok dari makalah ini, dan ditempatkan sebagai tema utama diskusi. Dengan sendirinya, makalah ini bertujuan untuk melakukan verifikasi atau falsifikasi terhadap pola umum pembiayaan nonformal yang lazim terjadi pada nelayan Indonesia. Apakah nelayan di Muncar dan di Bitung menunjukkan kekhususan, sehingga pola pembiayaan berbeda dengan pola pembiayaan nelayan pada umumnya? Metodologi yang digunakan untuk memahami permasalahannya adalah metode perbandingan. Dengan ini, diharapkan persamaan atau perbedaan yang ada dapat diungkapkan. Sementara narasi untuk merekonstruksi realitas yang ada digunakan metode deskriptif analitis.

---

<sup>1</sup> Wawancara bebas dengan sejumlah nelayan yang dilakukan di Muncar.

Dari berbagai penelitian yang dilakukan sebelum ini, diketahui bahwa pembiayaan nonformal memang merupakan institusi penting yang mempunyai peran besar di bidang investasi pada usaha perikanan tangkap.<sup>2</sup> Diduga keras, pola pembiayaan usaha perikanan tangkap di Muncar dan di Bitung juga didominasi oleh pembiayaan nonformal. Pemahaman terhadap pola pembiayaan nelayan seperti yang ada di Muncar dan di Bitung jelas masih diperlukan dan akan bermanfaat sebagai landasan untuk pengembangan pembiayaan nelayan. Di sinilah arti pentingnya dari kajian tentang hal tersebut di ke dua daerah ini. Adapun data yang digunakan terutama adalah data hasil penelitian lapangan di kedua daerah tersebut, yang diadakan masing-masing pada bulan Mei dan bulan September 2014. Sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai penerbitan yang relevan.

### **Pembiayaan Pemerintah Untuk Perikanan Tangkap**

Pengucuran kredit oleh lembaga perbankan kepada nelayan atau kepada sub sektor perikanan tangkap bukannya tidak pernah ada, bahkan sering dilakukan, baik pada masa pemerintahan Hindia Belanda maupun pada masa Indonesia merdeka. Hanya saja penyaluran kredit seperti itu lebih banyak diperuntukkan kepada perikanan tambak. Sementara untuk perikanan tangkap, bila ada, jumlahnya sangat terbatas. Pada tahun 1910 misalnya, jumlah kredit yang disalurkan *Volkscredietwezen* (BRI sekarang) kepada sektor perikanan hanya 1,9 % dari seluruh kredit yang disalurkan lembaga tersebut yang jumlahnya pada tahun itu mencapai 8.849.192 gulden. Jumlah kredit ini ternyata terus mengalami penurunan, yang sampai tahun 1930 turun menjadi 0,83 %. Secara nominal, jumlah kredit untuk perikanan memang mengalami kenaikan, yang pada tahun 1930 telah mencapai 603.300 gulden, namun jumlah tersebut sebagian besar masih disalurkan untuk perikanan tambak (Masyhuri, 2014). Alasannya mudah ditebak. Pendapatan nelayan tambak lebih teratur, lebih mudah dikontrol, dan nelayan tambak mampu memberi agunan untuk

pinjaman mereka, dengan lahan tambak misalnya. Karena itulah, kredit yang disalurkan untuk usaha perikanan tangkap selalu kecil jumlahnya.

Pada masa Indonesia merdeka, yakni pada awal pelaksanaan program Bimbingan Massal (Bimas), nelayan pernah mendapatkan pinjaman dari Pemerintah melalui program Bimas. Penyaluran kredit yang dilaksanakan saat itu merupakan tahun pertama untuk subsektor perikanan tangkap, tetapi penyaluran kredit ini sekaligus juga merupakan penyaluran kredit yang terakhir. Kredit Bimas nelayan tersebut dianggap gagal, dan sesudah itu perbankan tidak lagi “berani” menyalurkan kredit untuk nelayan perikanan tangkap. Dibandingkan dengan kredit perbankan yang disalurkan pada sektor pertanian, usaha perikanan tangkap seakan-akan dianaktirikan. Dalam tahun 2011 misalnya, BRI telah menyalurkan kredit sektor perikanan sebanyak 1,5 triliun rupiah. Kredit tersebut disalurkan dalam bentuk kredit komersial, kredit usaha rakyat, kredit ketahanan pangan perikanan, serta program lainnya. Sebagaimana masa-masa sebelumnya, kredit BRI ini disalurkan terutama ke usaha budidaya tambak, khususnya tambak udang ( “BRI Beri...”, 2012).

Keengganan bank menyalurkan kredit pada usaha penangkapan ikan menjadikan pola pembiayaan untuk usaha perikanan tangkap di Indonesia umumnya bersumber dari lembaga keuangan nonbank. Pada tataran paling depan, yang akrab dengan kehidupan nelayan, adalah pola pembiayaan nonformal yang berasal dari modal perorangan dan dari para rentenir atau pelepas uang. Modal perorangan berasal terutama dari pengusaha-pengusaha perikanan, seperti pengusaha pengolahan ikan, pedagang ikan yang sukses yang memperdagangkan ikan segera antar daerah. Mereka biasanya berperan penting sebagai sumber modal untuk investasi. Rentenir atau pelepas uang umumnya adalah pedagang pengepul atau pedagang *langgan*. Mereka berperan penting sebagai sumber modal, khususnya modal kerja. Rentenir tersebut mempunyai konotasi negatif, yang dianalogkan dengan penghisap darah atau lintah darat. Meskipun demikian, pembiayaan nonformal seperti itu sangat dominan pada usaha perikanan tangkap, tidak saja pada saat sekarang ini, tetapi juga sudah berlangsung sejak lama.

<sup>2</sup> Penelitian-penelitian yang dimaksud adalah serangkaian penelitian tentang pembiayaan perikanan tangkap yang dilakukan di sejumlah daerah oleh P2E-LIPI antara tahun 2011 dan 2013. Beberapa diantaranya telah diterbitkan. Lihat Thoha, 2013; Nadjib, 2013; Masyhuri, 2013; 2014.

Setidak-tidaknya, pola pembiayaan nonformal yang dimaksud telah mengemuka sejak pertengahan pertama abad ke-19, yakni ketika terjadi aliansi antara *pachter* (penyewa) dan pemerintah. Pada saat itu, polarisasi kekuasaan politik masih cukup tajam, dan kemampuan pemerintah dalam mengumpulkan dana dari sektor perpajakan masih terbatas. Keadaan seperti ini memaksa pemerintah menyewakan hak penarikan pajak yang dimaksud kepada pihak ke tiga, melakukan kompromi atau mengadakan aliansi dengan para penyewa, yakni dengan para *pachter* (Masyhuri, 1996). Sistem sewa seperti ini tidak hanya diterapkan di bidang penangkapan ikan saja, tetapi juga di bidang-bidang usaha lainnya (Butcher J and H. Dick, 1993). Sistem sewa subsektor perikanan tangkap diterapkan di daerah Banten, Pekalongan, Semarang, Gresik, Surabaya, Pasuruan, dan daerah-daerah Jawa lainnya serta beberapa daerah di luar Jawa, seperti di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah (Masyhuri, 1996). Dalam konteks usaha perikanan tangkap di Kepulauan abad ke-19, para *pachter* merupakan penggerak tumbuh berkembangnya usaha penangkapan ikan saat itu (Masyhuri, 1996).

Ketika birokrasi pemerintahan kolonial telah berkembang dan pemerintah mampu menarik pajak secara langsung, sistem sewa secara berangsur dihapuskan diganti dengan sistem pajak kepala, pajak pendapatan, dan sebagainya. Sistem sewa pada usaha perikanan tangkap sendiri dihapus, dan sejak itu investasi untuk perikanan tangkap dari para *pachter* bisa dikatkan telah berhenti. Padahal, institusi lain sebagai pengganti tidak atau belum ada. Sejalan dengan hilangnya peran *pachter* sebagai institusi pembiayaan usaha penangkapan ikan, serta belum adanya institusi pengganti, maka *rentenir* (pelepas uang/lintah darat) memperoleh momentumnya muncul sebagai institusi penyedia modal yang mendominasi usaha perikanan tangkapa. Peran para *rentenir* tersebut tampak masih tetap dominan sampai saat ini. Sejak semakin menonjolnya peran *rentenir* di bidang perikanan tangkap, maka sejak itu pula telah terpola peran pembiayaan nonformal pada usaha perikanan tangkap (Masyhuri, 2014).

Modernisasi usaha penangkapan ikan oleh Pemerintah melalui kerja sama atau *joint*

*venture* digalakkan pula. Hanya saja program modernisasi tersebut mendorong munculnya dualisme ekonomi pada usaha penangkapan ikan di Indonesia (Bailey, 1988). Modernisasi yang dimaksud lebih banyak menyentuh usaha penangkapan ikan skala besar daripada usaha penangkapan ikan rakyat berskala kecil. Dengan diluncurkannya program modernisasi sektor perikanan, jumlah kapal perusahaan penangkapan ikan sampai tahun 1996 telah bertambah menjadi 4.396 unit, yakni meningkat sebesar 134% bila dibandingkan dengan jumlah kapal pada tahun 1992 (Dirjen Perikanan Tangkap, 1997). Kapal-kapal tersebut umumnya merupakan milik perusahaan *joint venture* yang memang secara gencar dalam periode-periode itu dipromosikan oleh pemerintah.

Program yang paling akhir diluncurkan oleh pemerintah untuk mendorong sektor perikanan tangkap adalah program bantuan 1000 unit kapal nelayan berukuran 30 GT. Program tersebut digulirkan mulai tahun 2011, sebagai program modernisasi terhadap perikanan tangkap skala kecil. Diharapkan, program ini telah diselesaikan semuanya pada tahun 2014. Program tersebut tampaknya kurang efektif, dan lebih banyak mubazir. Dimana-mana, kapal-kapal Inkamina, nama kapal dari program tersebut, tidak atau belum beroperasi. Di Prigi, di Cilacap, di Muncar, di Juana, dan sejumlah tempat lain diketemukan kapal-kapal tersebut tidak beroperasi. Hanya di sejumlah daerah, kapal tersebut dapat dioperasikan, misalnya di Karangsong, setelah melalui proses modifikasi atau penyesuaian dengan kebiasaan atau keinginan nelayan setempat. Faktor penting tidak beropersasinya kapal Inkamina diantaranya adalah bentuk, ukuran, dan jaring yang digunakan kurang mendukung atau kurang sesuai dengan kebiasaan nelayan, serta besarnya modal operasional yang dibutuhkannya. Realitas ini menjadi alasan dilakukannya evaluasi terhadap program bantuan 1000 kapal tersebut. Program yang dimaksud pada akhirnya dihentikan ditengah jalan. Tampaknya, keaneragaman usaha dan tradisi dari masyarakat nelayan setempat perlu mendapat perhatian besar dalam pelaksanaan program pembiayaan. Bila tidak, hal ini dapat menjadi faktor penting kegagalan program-program pembiayaan yang dilakukan.

## Nelayan *Slerek*, *Soma Pamboot*, Dan Investasi Perikanan Tangkap

Sebagaimana pemahaman yang ada selama ini, armada penangkapan ikan yang berukuran besar, yang berukuran lebih dari 5 sampai 100 GT, disebut kapal nelayan. Sedangkan yang berukuran kurang dari 5 GT disebut perahu nelayan. *Longline* yakni kapal nelayan yang digunakan untuk menangkap ikan tuna di lepas pantai yang berukuran jauh lebih besar dari kapal nelayan pada umumnya dikategorikan kedalam kapal perusahaan. Sistem gaji diterapkan untuk ABK *longline*, sementara sistem bagi hasil umumnya berlaku sebagai ganti sistem upah pada perahu dan kapal nelayan. Sejauh ini, belum pernah diketemukan sistem upah di terapkan untuk perahu ataupun kapal nelayan. Berdasarkan kategori tersebut, kapal nelayan tradisional yang dominan di Muncar dan di Bitung masing-masing adalah kapal nelayan *slerek*, dan kapal nelayan *soma* dan *pamboot*. Selain kapal nelayan, di Bitung terdapat pula kapal-kapal perusahaan penangkapan dan pengolahan ikan yang berpangkalan di tempat itu. Sementara di Muncar, tidak diketemukan kapal-kapal seperti itu.

Bisa dikatakan bahwa *slerek* merupakan kapal nelayan tradisional terbesar yang ada di Muncar, dan hampir-hampir tidak ada kapal nelayan jenis lain di tempat ini. Suatu saat memang terdapat juga kapal nelayan yang cukup besar yang sandar, khususnya kapal nelayan *payang* dari Pasuruhan. Sebagaimana *slerek* di Prigi, *slerek* di Muncar berukuran antara 20 sampai 30 GT. Seperti kapal nelayan *slerek* di Muncar, *Soma* dan *Pamboot* juga merupakan perahu nelayan tradisional terbesar yang ada di daerah Bitung. *Soma* adalah jenis kapal nelayan berukuran sekitar 15 GT, dioperasikan dengan menggunakan jaring mini *purse seine*, yang digunakan untuk menangkap ikan palagis, yang oleh nelayan setempat jaring tersebut disebut dengan *pajeko*. Karena itu, kapal nelayan *soma* disebut juga dengan sebutan *soma pajeko*. *Pamboot* merupakan jenis kapal nelayan jenis lain, yang berukuran sekitar 15 GT pula. Kapal ini digunakan untuk menangkap ikan palagis jenis tuna dengan menggunakan alat tangkap *pancing ulur*.

Sebenarnya, di Muncar dan di Bitung diketemukan berbagai armada nelayan berbagai

ukuran yang lebih kecil. Perbedaan menyolok yang diketemukan di ke dua daerah tersebut, sebagaimana disinggung di atas, adalah keberadaan industri penangkapan ikan. Bila di Muncar seluruh armada penangkapan ikan terdiri dari armada penangkapan ikan tradisional, di Bitung tidak demikian. Armada penangkapan ikan di daerah ini dapat dikelompokkan secara tegas antara perikanan tangkap tradisional dan perikanan tangkap modern.<sup>3</sup> Kapal-kapal penangkap ikan sektor modern berukuran jauh lebih besar dibandingkan dengan kapal nelayan yang ada. Kapal-kapal ini berukuran 800 GT ke atas. Tidak saja kapal-kapal nelayan miliki pengusaha Indonesia, kapal-kapal tersebut juga kapal-kapal asing yang mempunyai kontrak kerja dengan perusahaan pengolahan ikan setempat.<sup>4</sup>

Sebagaimana disebutkan, kapal nelayan *slerek* di Muncar berukuran antara 20 sampai 30 GT, sedikit lebih besar bila dibandingkan dengan kapal nelayan *slerek* yang ada di Prigi, pantai selatan Jawa Timur. Ada persamaan yang sangat dekat antara kapal nelayan *slerek* yang ada di Muncar dan kapal nelayan *slerek* yang ada di Prigi. Tidak hanya bentuk kapal, tetapi juga sistem atau cara kerja dalam penangkapan ikan. Konon menurut cerita yang hidup di kalangan nelayan Muncar, *slerek* yang ada di Muncar pada mulanya adalah kapal *slerek* Prigi yang datang atau yang *andun* ke daerah Muncar. Baik kapal *slerek* yang ada di Muncar maupun yang ada di Prigi menangkap ikan palagis dengan jaring *mini purse seine*, khususnya ikan palagis kecil. Bila di Prigi ikan tongkol kecil, atau ikan *rengis*, merupakan ikan yang paling banyak di tangkap, di Muncar, ikan lemuru merupakan ikan utama yang ditangkap di daerah ini.

Sebuah organisasi penangkapan ikan dengan *slerek* terdiri dari dua unit kapal nelayan, satu unit kapal nelayan yang disebut *slerek*, atau disebut juga *golekan*, dan satu unit perahu nelayan yang berukuran kurang dari 5 GT sebagai perahu pembantu. Perahu ini di Muncar disebut perahu

<sup>3</sup> Hasil observasi lapangan selama penelitian dilakukan di Muncar dan di Bitung.

<sup>4</sup> Pada waktu penelitian lapangan dilakukan, dua unit kapal nelayan modern bersandar di pelabuhan perikanan Bitung. Menurut keterangan, kedua kapal tersebut adalah kapal penangkap ikan dari Panama yang kontrak kerjanya telah habis dan akan segera kembali ke Panama



*pemburu*, di Prigi perahu ini disebut dengan perahu Johnson, yakni nama dari mesin yang mula-mula digunakan untuk pendorong perahu ini. Berbeda dengan perahu Johnson yang ada di Prigi, perahu *pemburu* di Muncar berukuran lebih besar bila dibandingkan dengan perahu Johnson. Pada saat ini, mesin perahu pendorong *slerek*, baik yang ada di Muncar maupun di Prigi, sebagian besar menggunakan mesin PS bekas atau mesin-mesin bekas sejenis. Fungsi perahu *pemburu* adalah untuk mengejar atau memburu keberadaan ikan yang telah dilihat oleh *panto*, petugas khusus mencari kerumunan ikan yang ada di kapal *slerek*. Dengan menarik ujung jaring mini *purse seine*, perahu *pemburu* mengejar kerumunan ikan, melingkarinya dengan jaring. Setelah ikan terkurung jaring, ujung jaring tersebut ditarik ke arah kapal *slerek*, yang selanjutnya jaring ditarik ke geladak kapal. Dengan cara demikian, ikan yang telah terkurung jaring dapat terangkat ke kapal hampir seluruhnya.

Sebagaimana *slerek*, *soma pajeko* juga berukuran tidak terlalu besar, berbobot kurang dari 20 GT. *Soma pajeko* rata-rata berukuran lebih kecil bila dibandingkan dengan kapal *slerek*. Sebagaimana kapal *slerek* yang ada di Muncar, *soma pajeko* menangkap ikan pelagis berukuran sedang, terutama ikan tongkol dan cakalang, dengan menggunakan jaring mini *purse seine*. *Soma pajeko* dioperasikan oleh sekitar 15 orang nelayan. Jumlah ini jauh lebih kecil bila dibandingkan dengan nelayan *slerek* di Muncar, yang perunitnya dioperasikan oleh 30 orang lebih. Perbedaan jumlah ABK per unit kapal nelayan di kedua daerah tersebut disebabkan oleh penggunaan *gardan*, yakni mesin penarik jaring. Bila *soma pajeko* menggunakan mesin *gardan* sebagai penarik jaring, maka kapal *slerek* yang ada di Muncar tidak menggunakan mesin *gardan*. Untuk menarik jaring mini *purse seine* yang telah diterbarkan secara manual memerlukan tenaga kerja tidak kurang dari 30 orang. Di Muncar, kapal *slerek* tidak akan melaut bila ABK nya kurang dari jumlah tersebut.

Perikanan tangkap nelayan *slerek* di Muncar dan nelayan *soma pajeko* di Bitung merupakan perikanan tangkap *one day fishing*. *Fishing ground* nelayan Muncar berada di selat Bali, dan dapat dicapai dari palabuhan Muncar sekitar

3–4 jam. Demikian juga *fishing ground* nelayan Bitung, perairan penangkapan ikan nelayan Bitung dapat dicapai skitar 3 jam pula. Dengan demikian, biaya produksi untuk kedua jenis usaha penangkapan ikan tersebut tidak terlalu besar. Perbekalan dan biaya operasional penangkapan ikan nelayan di Muncar dan di Bitung untuk sekali melaut sekitar Rp 2 juta. Pengeluaran tersebut adalah pengeluaran untuk pembelian solar. Pengeluaran untuk konsumsi bukan termasuk pengeluaran yang diperhitungkan sebagai pengeluaran bersama. Masing-masing ABK umumnya membawa perbekalan mereka sendiri, untuk makan, minum, merokok, dan kebutuhan individual lainnya. Sedikit banyaknya tergantung masing-masing ABK.

Sebagaimana di tempat lain, usaha penangkapan ikan di Muncar dan di Bitung merupakan usaha padat modal, dan merupakan sektor usaha yang beresiko besar, dengan pendapatan yang tidak teratur.<sup>5</sup> Selain kemungkinan tidak memperoleh tangkapan sehingga nelayan mengalami kerugian akibat terus menumpuknya hutang biaya operasional, resiko kehilangan kapal atau jaring dan lain sebagainya pada waktu penangkapan ikan adalah sangat mungkin. Pembiayaan formal, terutama kredit dari bank, kurang berperan. Bagi nelayan tradisional, akses untuk mendapatkan pinjaman dari bank sangat terbatas (Masyhuri, 2014). Secara teoretis, sektor yang mempunyai karakteristik seperti ini memang mendorong pelaku usaha untuk melakukan kerja sama dalam permodalan maupun berinvestasi. Untuk mengatasi keterbatasan modal dan memperkecil resiko kerugian yang mungkin ditanggungnya, nelayan melakukan kerja sama dalam bentuk *musyarakah* atau *syarikat* dalam pengadaan sarana produksi. Satu unit kapal nelayan dimiliki secara bersama-sama oleh sejumlah nelayan, apakah itu kepemilikan terhadap bagian tertentu dari

<sup>5</sup> Untuk pengadaan satu unit lengkap perahu *kotekan* (Sumenep), perahu *gardan* (Lamongan), perahu *apung* (Bagansiapiapi), perahu *slerek* (Trenggalek), perahu *jaring apung* (Indramayu) yang berukuran antara 15 GT sampai 20 GT misalnya dibutuhkan dana antara 500 juta sampai dengan 1 milyar rupiah. Perahu-perahu nelayan yang berukuran lebih kecil sekitar 10 GT harganya juga cukup tinggi, tidak kurang dari Rp 250 juta per unitnya (Masyhuri, 2013; Masyhuri, 2014).



sarana penangkapan ikan (kepemilikan atas perahu saja, jaring saja, mesin pendorong, dan bagian-bagian lainnya), atau dalam bentuk modal bersama. Sebagai konsekuensinya, pendapatan hasil usaha yang diperoleh di dibagi sesuai dengan porsi kepemilikannya. Masing-masing bagian peralatan tangkap mendapat porsi bagian yang berbeda. Perahu mendapat porsi yang terbesar, mesin pendorong, jaring, dan peralatan lainnya mendapatkan porsi bagiannya masing-masing yang tidak sama. Pola kepemilikan kelompok seperti ini karenanya berkembang pada hampir setiap komunitas nelayan di manapun di Indonesia (Nadjib, 1993; Imron, 1998; Elfindri, 2002).

Dalam konteks perekonomian moderen, modal bersama dengan sistem bagi hasil kurang diminati. Dalam portofolio perbankan misalnya jenis pembiayaan bagi hasil hanya sebagian kecil dari pembiayaan yang disalurkan oleh lembaga keuangan tersebut (Karim, 2001). Terdapat beberapa hal yang menyebabkan sistem bagi hasil kurang diminati, antara lain adanya apa yang disebut sebagai *adverse selection* dan *moral hazard*. Pengusaha dengan bisnis yang memiliki tingkat keuntungan tinggi cenderung enggan menggunakan sistem bagi hasil. Bagi mereka, mengambil kredit dari bank dengan bunga yang sudah pasti jumlahnya lebih menguntungkan dari pada harus membagi keuntungan dengan pemodal mitra. Pengusaha dengan bisnis beresiko rendah umumnya juga enggan terhadap pembiayaan bagi hasil. Kebanyakan yang memilih model bagi hasil adalah mereka yang bergerak dibidang usaha yang beresiko tinggi. Selain itu, banyak pengusaha melakukan tindakan yang tidak terpuji (*moral hazard*), seperti melakukan pembukuan ganda untuk menyembunyikan keuntungan riil yang diperoleh (Karim, 2001).

Berbeda dengan itu adalah usaha rakyat dibidang penangkapan ikan. Sistem bagi hasil di kalangan mereka merupakan sistem yang sudah berurat berakar. Suatu kenyataan yang sulit diingkari dari masyarakat nelayan, perilaku gotong royang untuk bekerja dalam pengadaan modal ataupun dalam pelaksanaan usaha (*ta'awwun*) merupakan aspek penting dalam kehidupan mereka. Tampaknya, sebagai

mana nelayan di tempat lain, aspek kerja sama ini merupakan kearifan local yang berperan penting sebagai faktor berkembangnya usaha rakyat di bidang perikanan tangkap. Tanpa aspek *ta'awwun* tersebut, sulit dibayangkan perkembangan dari usaha perikanan tangkap yang ada (Masyhuri, 2013). Sebagai akibatnya, armada nelayan perikanan tangkap umumnya merupakan armada milik kelompok, dimiliki oleh dua, tiga nelayan, dan seterusnya. Tidak kurang sebuah kapal nelayan dimiliki oleh lebih dari lima orang nelayan. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa sistem pemilikan kelompok atas sarana penangkapan ikan merupakan cara yang dilakukan untuk saling membantu dalam mengatasi hambatan permodalan yang hampir-hampir tidak teratasi oleh nelayan secara perorangan. Sistem kepemilikan kelompok tampaknya merupakan wahana tolong menolong atau *ta'awwun* bagi masyarakat nelayan, khususnya tolong menolong dalam pengadaan modal untuk investasi.

Tampaknya, bersyarikat dalam usaha dalam bentuk *mudhorobah* merupakan bentuk syarikat yang paling banyak ditemukan di kalangan nelayan. Dalam syarikat *mudharabah* salah satu pihak menjadi pemodal, dan pihak lainnya menjadi operatornya. Untung dibagi sesuai dengan nisbah yang disepakati di awal, rugi berupa uang ditanggung pemodal dan rugi berupa tenaga ditanggung operator (Karim, 2001). Pembiayaan nelayan umumnya berkisar pada aktivitas juragan darat di satu pihak dan, juragan laut serta *belah* (ABK) di pihak lain. Ketiganya membentuk kelompok usaha, yang tersusun dalam pelapisan yang hirarkhis. Sebagai kelompok, juragan darat menempati strata tertinggi, diikuti kelompok juragan laut, dan strata terendah ditempati kelompok *belah*.

Dari aspek ekonomi, juragan darat memiliki tingkat kehidupan ekonomi yang lebih mapan dibandingkan dua kelompok sosial lainnya. Dengan kedudukan sosial yang lebih tinggi dan kemampuan ekonomi yang lebih baik, mereka berperan tidak saja sebagai sumber pembiayaan usaha penangkapan ikan, tetapi juga berperan sebagai “sabuk pengaman”, sebagai *patron* pada saat-saat kesempitan ekonomi (*paceklik*). Pada musim-musim seperti ini, kebutuhan hidup sehari-hari para *belah* sering dipenuhi dengan

berhutang kepada *juragan laut*, atau dengan garansi *juragan laut*, nelayan *belah* mendapatkan biaya kebutuhan hidup dari juragan darat. Semua biaya yang dikeluarkan pada saat-saat sulit diperhitungkan sebagai utang, dan dibayar pada saat hasil tangkapan ikan membaik.

Bagi sejumlah nelayan tertentu, yakni nelayan-nelayan yang mengalami kesuksesan, permodalan bukan lagi menjadi masalah, namun tidak demikian bagi nelayan pada umumnya. Secara garis besar, nelayan Indonesia setidaknya-tidaknya dapat dikelompokkan ke dalam 3 kategori, yakni kelompok nelayan *pre-bankable*, nelayan *bankable*, dan nelayan *post-bankable* (Thoha, 2013). Nelayan-nelayan pada tataran *pre-bankable* dengan berbagai alasannya masing-masing umumnya tidak berani atau takut berurusan dengan bank. Yang demikian ini merupakan sebab pula semakin terbatasnya akses mereka pada lembaga keuangan bank. Kelompok nelayan yang berani mengajukan pinjaman dan sebagian mendapatkan pinjaman dari bank terutama adalah nelayan-nelayan dari kategori *bankable*, meskipun jumlah mereka masih sangat terbatas. Sementara nelayan kategori *post-bankable* umumnya tidak membutuhkan lagi pinjaman dari bank. Bagi mereka, bank hanya merupakan tempat menyimpan uang. Nelayan yang berhasil mencapai tataran *post-bankable* tidak banyak jumlahnya, termasuk juga nelayan yang ada di daerah Muncar dan Bitung, sehingga dengan demikian, masalah permodalan pada umumnya masih tetap merupakan kendala bagi nelayan.

Keluarga, pengusaha pengolahan ikan, pedagang ikan, dan bahkan nelayan itu sendiri masing-masing merupakan sumber pembiayaan usaha penangkapan ikan, khususnya dalam pembiayaan pengadaan kapal atau alat penangkap ikan. Modal investasi dari mereka umumnya bersifat parsial, dalam arti modal berasal dari banyak pihak. Sejumlah kasus seperti ini dapat ditemukan hampir di semua komunitas nelayan, termasuk nelayan yang ada di Muncar dan di Bitung. Besarnya modal atau biaya investasi yang disertakan menentukan besarnya bagian dari hasil penangkapan yang diterimanya.

## Pembiayaan Nonformal Nelayan Muncar

Di lingkungan nelayan Muncar dikenal apa yang disebut “bos”, sebagai sebutan untuk menunjuk kepada seseorang yang mempunyai usaha dibidang perikanan, termasuk pengelolaan minyak ikan lemuru. Seperti yang telah disampaikan, Muncar merupakan pusat pendaratan ikan lemuru hasil tangkapan terutama nelayan setempat di perairan Selat Bali. Bisa dikatakan hampir semua ikan lemuru yang didaratkan di Muncar dijual kepada pabrik-pabrik pengolahan ikan. Penjualan ikan lemuru segar untuk keperluan konsumsi sangat terbatas. Ikan lemuru termasuk ikan yang kurang disukai masyarakat sebagai lauk pauk. Oleh karena itu, pabrik-pabrik atau pusat-pusat pengelolaan ikan di Muncar berkembang dengan suburnya.

Berbagai jenis pengolahan ikan dapat ditemukan di daerah ini, yang menonjol adalah usaha pengolahan minyak ikan, penepungan ikan, pengalengan ikan, pengasinan ikan, dan pemindangan ikan. Usaha pembuatan terasi dan petis juga ada di Muncar, meskipun kurang menonjol. Pada tahun 2004 industri pengolahan minyak ikan berjumlah 14 buah, jumlah yang cukup besar untuk hanya sebuah daerah kecamatan. Jumlah industri tersebut tampaknya tidak banyak mengalami pertambahan hingga tahun 2013. Jumlah industri penepungan ikan, baik yang moderen maupun yang tradisional, pada tahun 2004 ada 35 buah. Jumlah tersebut bertambah menjadi 46 buah pada tahun 2013. Tampaknya periode antara tahun 2004 dan 2013 merupakan periode pertumbuhan lambat untuk semua industri pengelolaan ikan di Muncar, termasuk industri pengalengan ikan, pengasinan ikan, pemindangan, dan industri-industri pengolahan lainnya.

Sebagaimana di tempat-tempat lainnya di Indonesia, “bos” adalah pemilik-pemilik industri yang sukses di Muncar. Mereka berperan penting sebagai investor pada bidang usaha penangkapan ikan di daerah ini. Mereka hampir senantiasa menanamkan modal mereka pada bidang perikanan tangkap untuk menjamin kelangsungan pasokan bahan baku usaha mereka. Panggilan “bos” sangat akrab untuk mereka. Di Tanjung Pandan, Belitung, fenomena “bos” sangat menonjol pula. Sebagaimana di Muncar, mereka berperan penting sebagai investor di bidang penangkapan ikan. Berbeda dengan “bos” yang

ada di Muncar, “bos” di Belitung lebih banyak bergerak dibidang perdagangan ikan segar, atau daging ikan segar, baik untuk pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri. Sementara “Bos” di Muncar bergerak terutama dibidang pengolahan ikan.

Pada tataran empiris, tingkat kesuksesan mereka yang disebut sebagai “bos” di Muncar tidaklah sama. Diantara mereka ada yang disebut sebagai “bos besar”, ada juga yang disebut sebagai “bos kecil”. Pengusaha pengolahan minyak ikan dan pengalengan ikan di Muncar dengan sendirinya termasuk “bos besar”, sementara pedagang ikan, pengelola perusahaan terasi atau petis umumnya termasuk “bos kecil”. Diantara mereka, terdapat juga sejumlah “bos” yang mengembangkan usaha yang bergerak dibidang ekspor produksi industri pengolahan ikan Muncar. Pada tahun 2004 jumlah mereka ada 17 orang, dan tampaknya jumlah tersebut tidak mengalami penambahan maupun pengurangan sampai tahun 2013.<sup>6</sup> Di Tanjung Pandan, “bos besar” berjumlah 9 orang. Mereka adalah pemilik perusahaan. Sedangkan jumlah “bos” kecil di daerah ini seluruhnya ada sekitar 60 orang.<sup>7</sup>

Untuk menjaga kelangsungan usaha mereka, para “bos” membangun hubungan kerja sama dengan sejumlah nelayan. Hubungan kerja yang paling dominan diantara mereka adalah hubungan kerja antara penampung dan pemasok ikan. “Bos” sebagai penampung ikan dan nelayan sebagai pemasoknya. Tidak hanya itu, “bos” dalam hal ini juga berperan sebagai penyedia modal, baik modal untuk investasi maupun modal kerja. Sementara nelayan pemasok ikan berperan sebagai penerima modal dan sebagai nelayan penangkap ikan. “Bos” dalam hal ini menjadi institusi pembiayaan usaha perikanan tangkap di Muncar. Tanpa adanya peran “bos”, nelayan Muncar jelas memerlukan institusi pengganti sebagai sumber pendanaan mereka, khususnya dana untuk investasi. Permasalahannya adalah mungkinkah peran “bos” dapat digantikan dengan institusi lain, misalnya oleh lembaga bank? Sejauh ini, sebagaimana di tempat-tempat lainnya, lembaga keuangan formal di Muncar belum bergairah untuk menyalurkan kredit kepada nelayan.

<sup>6</sup> Sumber primer yang tidak diterbitkan.

<sup>7</sup> Data hasil penelitian lapangan.

“Bos-bos” di Muncar meluncurkan atau membuat kapal nelayan tidak untuk di miliki sebagaimana “bos” di Tanjung Pandan. “Bos” di Tanjung Pandan, selain menjual kapal untuk nelayan setempat, juga membuat kapal untuk dimilikinya sendiri. “Bos” di Muncar membuat kapal nelayan semata-mata untuk dijual atau diutangkan kepada nelayan. Kapal-kapal tersebut dengan harga yang telah ditentukan dijual atau diserahkan kepada nelayan sebagai kredit yang pembayarannya dilakukan tidak tunai, tetapi harus dibayar sekali bayar. Meskipun seandainya nelayan mampu membayar tunai, mereka tidak bisa langsung membayarnya atau melunasinya. Transaksi jual beli sekali bayar seperti ini harus ada tenggat waktu yang lamanya tidak ditentukan. Nelayan tidak harus segera melunasi kapal nelayan yang mereka terima. Nelayan diberi kebebasan kapan saja untuk membayarnya. Tidak ada batasan waktu, dan tidak ada bunga dibebankan pada nelayan. Hanya saja selama kapal nelayan tersebut belum dibayar selama itu pula nelayan terikat kepada “bos”, harus menjual ikan hasil tangkapan mereka kepada “Bos”, dengan harga yang ditetapkan oleh “bos” sendiri. Umumnya, penetapan harga ikan oleh “bos” senantiasa lebih murah, dibawah harga pasar. “Bos” berspekulasi dan menyakini bahwa nelayan penerima kredit tidak akan mampu membayar secara tunai, kecuali setelah menabung dalam waktu yang lama. “Bos” berusaha terus mengulur waktu. Semakin lama tenggat waktu pembayaran dari nelayan, semakin besar keuntungan yang diperoleh oleh “Bos”.

Melalui ikatan kerja seperti ini, kelangsungan perusahaan pengolahan atau perdagangan ikan dapat berlangsung terus. Perusahaan juga menampung ikan hasil tangkapan nelayan lain yang tidak membeli kapal kepadanya. Nelayan-nelayan seperti ini diantaranya adalah nelayan-nelayan yang telah berhasil melunasi kapal nelayan yang mereka beli secara kredit. Hubungan antara “Bos” sebagai patron dan nelayan penerima kapal sebagai klien umumnya putus. Hal ini disebabkan terutama oleh pola pembelian ikan di tempat ini bersifat oligopsoni.

Keuntungan yang diperoleh “bos” dengan praktek penjamin kapal seperti ini adalah margin antara harga pembelian ikan dari nelayan yang ditetapkan besarnya oleh “bos” sendiri dan

harga jual. Semakin lama nelayan terikat kepada “bos”, semakin besar keuntungan yang dapat diperoleh oleh “bos”, dan tampaknya demikianlah yang diinginkan oleh “bos”. Pada waktu penelitian lapangan dilakukan, tidak deketemukan atau didengar cerita bahwa ada kapal tidak lagi laik laut yang belum terbayar lunas.

Spekulasi “bos” tentang kemampuan nelayan membayar kredit kapal nelayan yang diterimanya mendekati kebenaran. Umumnya nelayan baru membayar hutangnya setelah mengoperasikan kapal yang diterimanya dalam waktu yang cukup lama, menabung sedikit demi sedikit dari hasil yang diperolehnya dari usaha tersebut. Setelah terkumpul sebanyak harga kapal, nelayan baru membayarnya dengan sekali bayar. Pada waktu penelitian lapangan dilakukan, terungkap informasi bahwa waktu pelunasan kapal nelayan umumnya terjadi tidak kurang dari 15 tahun. Sistem bayar keseluruhan harga kapal sekali gus merupakan cara tersendiri untuk mengikat nelayan selama mungkin. Bila kapal terbayar lunas, nelayan baru dapat menjual ikan hasil tangkapannya kepada siapa saja yang membeli dengan harga yang lebih baik.

Sebagaimana dengan “bos” di Muncar, peran “bos” di Tanjung Pandan, daerah Belitung, sangat dominan pula dalam pembiayaan usaha perikanan. Para “bos” dengan modal yang dimilikinya membuat kapal, dan kapal-kapal tersebut, bila laku, dijual kepada nelayan. Bila tidak terjual, kapal tersebut tetap milik “bos” yang dioperasikan oleh nelayan yang bekerja pada mereka. Dengan kata lain, kapal-kapal tersebut dipercayakan kepada nelayan untuk menangkap ikan. Mereka hanya berstatus sebagai sengelola. Sejumlah nelayan yang diwawancarai menegaskan bahwa mereka tidak mau membeli kapal dengan alasan lebih enak sebagai pengelola saja, tidak ada beban dan tanggung jawab. Nelayan yang berstatus sebagai nelayan pembeli kapal, umumnya membayar dengan cara angsuran, di bayar setiap saat apabila mereka memiliki uang. Nelayan tidak dibatasi berapa lama utang mereka harus lunas, dan tidak ada batas besaran angsuran yang harus diserahkan setiap mengangsur. Semakin besar angsurannya dan semakin sering, tentunya semakin cepat pula kapal nelayan tersebut akan terbayar lunas. Disinilah letak perbedaan peran

“bos” yang ada di Muncar dan “bos” yang ada di Tanjung Pandan.

Yang menarik kerja sama antara “bos” dan nelayan seperti ini, baik yang terjadi di Muncar atau di Tanjung Pandan, adalah bahwa ikan hasil tangkapan kapal nelayan merupakan hak nelayan sepenuhnya. Berdasarkan sistim bagi hasil yang berlaku di kedua daerah ini, “Bos” tidak mendapat bagian sedikitpun dari ikan hasil tangkapan. Semua hasil tangkapan adalah hak nelayan, dikeluarkan untuk membayar biaya perbekalan, dan sisanya di jual kepada “bos”, dan hasilnya dibagi diantara mereka sesuai dengan sistim bagi hasil yang berlaku. Tampaknya, para “bos” sudah puas dengan keuntungan yang didapatnya dari selisih harga beli dari nelayan dan harga pasar, dan selisih itu tampaknya memang cukup besar. Sebagai contoh, harga ikan tahun 2013 yang dipatok oleh “bos” sebesar sekitar Rp3000,- sampai dengan Rp5000,- tergantung jenis ikannya. Harga tersebut berlaku untuk nelayan yang belum lunas kredit kapal yang dibebankan pada mereka. Apabila kapal nelayan tersebut telah terbayar lunas dan menjadi milik nelayan, harga ikan hasil tangkapannya melonjak cukup drastis, yang pada tahun itu termurah di beli “bos” dengan harga sekitar Rp. 18.000,- per kg.

Praktek perkreditan kapal nelayan di Muncar sebagaimana diuraikan di atas tampaknya merupakan faktor penting penyebab lambatnya pertambahan kapal nelayan di daerah ini. Kesulitan untuk membayar harga kapal secara sekali gus yang dihadapi oleh nelayan merupakan faktor penghambat yang serius. Investasi untuk usaha perikanan tangkap di daerah ini terbatas jumlahnya. Berbeda dengan ini adalah nelayan Tanjung Pandan. Motivasi yang terbangun di kalangan nelayan di tempat ini adalah secepatnya kapal terbayar lunas, sehingga mereka akan mendapatkan harga ikan yang “wajar” dari “bos”. Secara umum dari aspek pembiayaan, usaha perikanan tangkap di Muncar sudah sampai pada tahap komersial. Meskipun usaha perikanan tangkap yang dilakukan masih juga bersifar spekulasi, namun mecederungan pendapatan mereka secara garis besar dapat diprediksi. Peran pembiayaan nonformal dari “bos” jelas sangat dominan pada nelayan di Muncar.



## Pembiayaan Nonformal Nelayan Bitung

Sumber investasi untuk usaha penangkapan ikan di Bitung berasal terutama dari hasil usaha perorangan dan dari pemodal pengusaha. Sebagaimana terjadi di tempat-tempat lain, nelayan-nelayan yang cukup berhasil di Bitung pada saat ini mula-mula bemodalkan hasil usaha mereka sendiri dari penangkapan ikan yang mereka lakukan. Pada mulanya mereka menjadi nelayan buruh atau ABK. Sedikit demi sedikit mereka menysihkan hasil dari usaha mereka. Apabila sudah mempunyai sedikit modal, nelayan yang kreatif biasanya memanfaatkan modal yang terbatas tersebut, sebagai modal penyertaan untuk ikut pemilikan sarana tertentu dari perahu atau kapal nelayan. Bila sudah demikian, tahap awal dari tataran modilitas sosial dari nelayan buruh menjadi nelayan pemilik sarana penangkapan ikan sudah mereka tapaki (Masyhuri, 2014). Secara ekonomi, kemampuan mereka sedikit demi terus menguat, dan bila sudah demikian, mereka beranjak untuk membeli kapal atau perahu nelayan berukuran kecil. Nelayan kecil seperti ini di Bitung disebut nelayan *tibo-tibo*.<sup>8</sup> Sejumlah nelayan *tibo-tibo* berhasil mengalami mobilitas sosial yang berkelanjutan yang pada akhirnya mereka menjadi nelayan yang sukses yang mapan ekonominya.

Selain usahanya sendiri, terdapat sejumlah nelayan yang keberhasilannya tercapai berkat hubungan baik dengan pengusaha pengolahan ikan. Sebenarnya mereka pada umumnya bukan berlatar belakang sebagai nelayan. Pada tahap-tahap awal, mereka umumnya pedagang ikan, sebagai penampung atau *langgan* bagi sejumlah *tibo-tibo*. Kedudukannya ini membawa mereka berhubungan dekat dengan pengusaha industri pengolahan ikan sebagai pemasok ikan. Bermodalkan hubungan baik yang terbangun antara mereka dan para pengusaha perikanan, sebenarnya akses kepada sumber permodalan telah terbuka luas untuk mereka. Para pengusaha yang telah menaruh kepercayaan kepada mereka memberikan modal berupa sarana penangkapan ikan, khususnya kapal nelayan. Sampai tahap ini, seorang yang pekerjaan utamanya sebagai pemasok ikan telah menjadi nelayan, sebagai pemilik kapal nelayan, meskipun kapal tersebut

merupakan kapal hutangan yang masih harus dilunasi pembayarannya. Setelah kapal-kapal nelayan yang dipercayakan kepada mereka terbayar lunas, mereka kemudian berstatus sebagai nelayan darat, yakni pedagang ikan yang memiliki kapal nelayan yang tidak pernah melaut.

Dengan demikian, perusahaan pengolahan ikan merupakan salah satu sumber pembiayaan nelayan Bitung. Dengan modal yang mereka tanamkan, jumlah kapal nelayan dan nelayan Bitung bertambah. Bila menggunakan istilah yang berlaku di kalangan nelayan Muncar, industri-industri pengolahan ikan di Bitung berstatus sebagai “bos”. Meskipun istilah “bos” kurang lazim dan kurang dikenal di kalangan nelayan Bitung, mereka paham pula maksud dan peran penting “bos” dalam perkembangan usaha penangkapan ikan Bitung. Istilah “bos” kadang-kadang terdengar pula disebutkan oleh nelayan setempat. Bisa dikatakan peran mereka sebagai sumber modal bagi nelayan Bitung untuk pengembangan usaha perikanan tangkap sangat dominan pula. Pada tataran empiris, peran pemodal dari para Pengusaha, khususnya industri pengolahan atau eksportir ikan lebih dominan dibandingkan dengan sumber-sumber pembiayaan yang lain.

Sebagaimana yang dilakukan oleh “bos” di Muncar, para pengusaha sektor perikanan di Bitung memberikan kredit atau pinjaman modal kepada nelayan. Perbedaannya, bila “bos” di Muncar memberi modal kepada nelayan dalam bentuk kapal nelayan dengan pembayaran “angsuran sekaligus”, maka pemodal di Bitung memberi modal dalam bentuk kapal nelayan pula dengan pembelian secara angsuran sebagaimana pembayaran secara kredit pada umumnya. Sebagaimana yang telah diterangkan di atas, “angsuran sekaligus” dalam transaksi jual beli kapal nelayan antara “bos” dan nelayan Muncar, nelayan pembeli kapal tidak boleh membayar secara tunai pada waktu dilakukan transaksi. Mereka harus membayar secara keseluruhan setelah waktu tertentu yang tidak ditentukan. Sebagaimana yang telah diterangkan pula di atas, keuntungan “bos” didapat dari margin harga ikan yang mereka tampung dari nelayan. Di Bitung, nelayan dapat mengangsur kapan saja setiap saat memiliki uang dengan jumlah angsuran

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan sejumlah nelayan Bitung.



yang telah disepakati bersama. Semakin cepat angsuran dilakukan, semakin cepat pula kapal nelayan terbayar lunas, dan dengan demikian, nelayan menjadi pemilik sepenuhnya atas sarana kapal penangkapan ikan tersebut.

Pola umum hubungan antara pemodal dan nelayan yang mudah dilihat dilapangan adalah pola hubungan antara pemasok ikan dan pengusaha industri pengolahan ikan. Kelangsungan operasional industri pengolahan ataupun eksportir ikan tergantung sepenuhnya dengan pemasok bahan baku ikan. Oleh karena itu, penjaminan akan kesinambungan pemasokan ikan ke perusahaan merupakan masalah krusial yang harus dijaga secara ketat. Dengan sendirinya, kerja sama antara pengusaha dan pemasok ikan seperti ini jelas sangat penting. Bukan merupakan hal yang aneh apabila industri-industri pengolahan ikan di Bitung memiliki dermaga-dermaga khusus untuk pendaratan ikan.

Di Bitung, setidaknya-tidaknya terdapat dua bentuk kerja sama dalam pengadaan ikan yang dapat diketemukan di lapangan. Bentuk pertama adalah kerja sama antara pengusaha atau industri pengolahan ikan dan industri penangkapan ikan asing. Jumlah kapal asing penangkap ikan melakukan kontrak kerja dalam waktu tertentu dengan industri pengolahan ikan yang ada. Kapal-kapal asing tersebut dalam waktu yang ditentukan dalam kontrak kerja melakukan penangkapan ikan di perairan Indonesia, dan menjual ikan hasil tangkapannya kepada perusahaan pengontrak. Seringkali bila waktu kontrak selesai, kontrak kerja tersebut diperpanjang. Bila tidak dan waktu kontrak selesai, kapal-kapal tersebut kembali ke negara mereka masing-masing. Tidak mengherankan bila setiap saat ada kapal-kapal nelayan asing berbendera Indonesia bersandar di pelabuhan perikanan Bitung. Pada waktu penelitian lapangan dilakukan, terdapat dua kapal asing dari Panama yang bersandar di pelabuhan perikanan Bitung. Kapal-kapal tersebut dalam persiapan pulang kembali ke Panama setelah berakhirnya kontrak kerja mereka dengan salah satu perusahaan perikanan yang ada di Bitung. Hanya saja, menurut beberapa “pengurus”, sering terjadi pula kapal-kapal asing tersebut tidak kembali ke Bitung, langsung pergi ke Negara

asal atau ke tempat lain dengan semua ikan hasil tangkapan mereka.<sup>9</sup>

Bentuk kerja sama kedua untuk menjamin kelangsungan pemasokan bahan baku industri pengolahan ikan adalah kerja sama dengan nelayan setempat, dengan cara mempekerjakan mereka sebagai ABK kapal nelayan milik perusahaan, atau memberi kredit dalam bentuk kapal nelayan dengan ketentuan penjualan ikan hasil tangkapan harus kepada perusahaan pemberi kapal. Melalui kredit kapal dari perusahaan ini jumlah kapal nelayan di Bitung semakin bertambah banyak. Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, penerima kredit dari perusahaan pengolahan ikan seperti ini pada mulanya bukan nelayan yang sesungguhnya. Atau dengan kata lain yang lazim di kalangan nelayan Jawa, mereka adalah nelayan juragan darat, yakni nelayan pemilik kapal yang tidak ikut melaut menangkap ikan. Hampir semua, atau sebagian besar nelayan pemilik *soma*, *lamboot*, dan kapal pancing yang ada di Bitung saat ini adalah nelayan pemasok ikan untuk salah satu industri pengolahan ikan yang ada di Bitung.

Berbeda dengan itu adalah nelayan *soma pajeko*. Mereka tidak mempunyai ikatan khusus dengan industri pengolahan ikan. Nelayan *soma pajeko* adalah nelayan-nelayan Bitung yang sebenarnya. Mereka menekuni pekerjaan sebagai nelayan dari awal, dari nelayan yang berstatus sebagai ABK dan menanak perlahan-lahan sebagai nelayan pemilik kapal. Mereka tidak terikat pada industri pengolahan ikan manapun, dan bebas menjual ikan hasil tangkapannya. Umumnya Nelayan *Soma pajeko* menjual ikan hasil tanggapannya di area TPI, meskipun TPI sendiri tidak melakukan lelang. Karena itulah, pada saat-saat pendaratan ikan, tidak saja dermaga-dermaga khusus milik perusahaan yang ramai dan dipenuhi ikan hasil tangkan, tetapi juga areal TPI. Ikan yang perjual-belikan di TPI adalah ikan-ikan segar untuk pemenuhan permintaan konsumsi local.

Hasil wawancara tentang pengalaman seorang nelayan yang bernama Albert (bukan

<sup>9</sup> “Pengurus” adalah orang atau seseorang yang mempunyai hubungan kerja sama dengan perusahaan penangkapan ikan, dengan tugas khusus mempersiapkan semua perbekalan melaut yang dibutuhkan oleh kapal, seperti kebutuhan solar, bahan makanan untuk konsumsi sehari-hari, dan sebagainya.

nama sebenarnya) berikut akan memberi ilustrasi peran pembiayaan nonformal yang dimaksud.<sup>10</sup> Albert pada saat ini berstatus sebagai nelayan pemilik berapa *lamboot* yang menangkap ikan dengan jaring *purse seine*. Tangkapan utamanya adalah ikan cakalang, ikan tongkol, dan ikan palagis besar lainnya. Dia tidak mendaratkan ikan hasil tangkapannya di areal TPI, tetapi langsung di dermaga salah satu industri pengolahan ikan. Pada awal, ia adalah nelayan ABK biasa, tetapi kemudian beralih pekerjaan sebagai pedagang ikan. Pada tahun 1991, ia menjadi salah satu pemasok ikan sebuah perusahaan, dan peran tersebut berlangsung selama beberapa tahun. Setelah hubungan kerja sebagai pemasok ikan telah mapan, dia mendapat kepercayaan dari pemilik industri pengolahan ikan dan mendapatkan kredit berupa kapal penangkap ikan, yang harus ia bayar dengan angsuran. Bermula dari sinilah, Albert sekarang sudah memiliki berapa *lamboot*. Melalui proses seperti ini diantaranya, armada penangkapan ikan nelayan Bitung bertambah.

Secara umum dari aspek pembiayaan, usaha perikanan tangkap di Bitung sudah sampai pada tahap komersial. Meskipun usaha perikanan tangkap yang dilakukan masih juga bersifar spekulasi, namun kecenderungan pendapatan mereka secara garis besar sudah dapat diprediksi. Tingkat perkembangan yang demikian menjadikan usaha perikanan tangkap di Bitung sudah sampai pada tataran yang *bankable* sifatnya. Sejumlah bank pada dasarnya sudah dapat mengucurkan kredit pada mereka, dengan ketentuan-ketentuan yang cocok dengan dinamika dari usaha perikanan tangkap yang mereka lakukan. Walaupun bagaimana, pembiayaan lembaga nonformal bisa dikatakan masih sangat dominan di kalangan nelayan Bitung. Pentingnya pembiayaan nonformal pada usaha perikanan tangkap di Bitung ini jelas akan tampak nyata pada tahap-tahap awal dari usaha perikanan tangkap seseorang.

## KESIMPULAN

Sesuatu yang sulit dibantah adalah bahwa usaha penangkapan ikan laut sektor tradisional di Muncar dan di Bitung merupakan usaha padat

modal. Sebagaimana usaha penangkapan ikan laut di tempat-tempat lainnya di Indonesia, akses nelayan Muncar dan Bitung kepada lembaga pembiayaan formal, seperti bank, juga sangat terbatas. Di kedua daerah ini, bank kurang berminat menyalurkan kreditnya kepada nelayan. Alasannya juga kurang lebih sama, pendapatan nelayan sulit untuk diprediksi, sehingga dikhawatirkan nelayan akan mengalami kesulitan ketika mereka harus mengangsur secara teratur kredit yang mereka terima. Modal investasi bagi nelayan di daerah Muncar dan Bitung bagaimanapun juga masih merupakan kendala dalam pengembangan usaha perikanan tangkap. Sebagai akibatnya, peran pembiayaan nonformal yang dilakukan oleh lembaga-lembaga keuangan non-bank sangat dominan. Singkatnya, pola umum yang terjadi pada usaha perikanan tangkap sektor tradisional di Muncar dan di Bitung adalah pola pembiayaan nonformal. Kasus pembiayaan usaha perikanan tangkap di kedua daerah ini dengan demikian merupakan ferifikasi pola pembiayaan usaha perikanan tangkap umumnya yang ada di Indonesia.

“Bos” merupakan institusi penting sebagai sumber pembiayaan usaha perikanan tangkapan di Muncar dan Bitung. Meskipun di kalangan nelayan Bitung kurang dikenal sebutan “Bos”, peran pemilik industri-industri pengolahan ikan sebagai sumber pembiayaan untuk usaha penangkapan ikan di daerah ini sangat strategis sebagaimana peran “Bos” di kalangan nelayan penangkap ikan di Muncar. Sebagai sumber pembiayaan, kedua “Bos” tersebut menanamkan modalnya untuk usaha perikanan tangkap secara *in natura*. Mereka mengkreditkan kapal-kapal untuk penangkapan ikan kepada nelayan dengan cara angsuran. Bedanya, apabila “Bos” di Muncar mengkreditkan kapal nelayan dengan cara “angsuran sekaligus”, “Bos” di Bitung mengkreditkan kapal nelayan dengan cara angsuran sebagaimana yang terjadi di tempat-tempat lain pada umumnya. Apabila nelayan Bitung dapat setiap saat mengangsur hutang mereka ketika mereka mampu melakukannya, di nelayan di Muncar tidak dapat berbuat yang demikian. Mereka harus menabung atau menyimpan sendiri sedikit demi sedikit dari kelebihan hasil tangkapan mereka, dan baru

<sup>10</sup> Wawancara dengan Bpk Jeffri, ketua HIPKEN (Himpunan Pengusaha Kecil Nelayan) Bitung.

diperbolehkan membayar kredit mereka setelah uang yang mereka kumpulkan mencukupi untuk membayar dengan lunas sekaligus harga kapal yang mereka kredit.

“Bos” di Muncar tampaknya berspekulasi dengan kemampuan menabung nelayan. Semakin tertunda nelayan membayar harga kapal yang mereka terima, semakin besar keuntungan yang diperoleh oleh “Bos”. Selama kapal belum terbayar lunas, selama itu pula nelayan harus menjual ikan hasil tangkapan mereka kepada dan dengan harga yang ditentukan oleh “Bos”. Selain itu, “Bos” dapat tetap mengikat nelayan untuk menjual ikan kepadanya. Apabila kapal telah terbayar lunas, nelayan Muncar bebas menjual hasil ikan tangkapan mereka kepada siapa saja, nelayan Bitung tidak dapat berbuat demikian. Meskipun kapal yang dioperasikannya telah terbayar lunas, mereka tetap terikat kepada “Bos”, mengingat pasar ikan yang berkembang di tempat ini bersifat oligopsoni.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bailey, C. 1988. “The Polithical Economy of Marine Fisheries Development in Indonesia”, *Indonesia*, 46, 1988: 25 – 38.
- “BRI Beri Kemudahan Akses Kredit”. 2012. *Akuamina: Inovasi dan Bisnis Perikanan*, Edisi 44, Tahun II, 1 -15 September.
- Bucher, J.G. 2004. *The Closing of the Frontier: A History of Marine Fisheries of Southeast Asia c 1850 – 2000*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Butcher J. G and H. Dick (ed.). 1993. *The Rise and Fall of Revenue Farming. Business Elites and the Emergence of the Modern State in Southeast Asia*. New York, Martin’s Press.
- Dirjen Perikanan. 1997. “Kebijakan Nasional di Bidang Perikanan”. Makalah belum diterbitkan, disajikan pada seminar *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan*. Jakarta 7 Agustus 1997.
- Elfindri, 2002. *Ekonomi “Patron–Klien”: Fenomena Mikro Rumah Tangga Nelayan dan Kebijakan Makro*. Padang, Universitas Andalas Press.
- Imron, M. 1998. “Peran “Bos” dan Dampak Social Ekonomi Nelayan Rinca”, *Masyarakat Indonesia*, vol. XXIII, no.2.
- Karim, A.A. 2001. *Ekonomi Islam; Suatu Kajian Kontemporer*, Jakarta: Gema Insani.
- Masyhuri, 1996. *Menyisir pantai Utara: Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawa dan Madura 1850 – 1940*, Yogyakarta. Yayasan Pustaka Nusantara dan KITLV Perwakilan Jakarta.
- Masyhuri, 2014. “Pembiayaan Nelayan dan Mobilitas Sosial Nelayan”, *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, vol. 16, no. 1.
- Masyhuri, 2013<sup>A</sup>. “Lembaga Keuangan Informal dalam Pembiayaan Usaha Perikanan Tangkap” dalam M. Nadjib, (ed). *Optimalisasi Pemanfaatan Sumber Daya Ekonomi Kelautan: Sistem Pembiayaan Nelayan*. Jakarta. LIPI Press.
- Masyhuri, 2013<sup>B</sup>. “Ekonomi Syari’ah Dalam Etika Pemerataan Resiko”, *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 21, NO. 2.
- Nadjib, M. (ed). 2013. *Optimalisasi Pemantaatan Sumber Daya Ekonomi Kelautan: Sistem Pembiayaan Nelayan*. Jakarta. LIPI Press.
- Thoha, M. (ed). 2013. *Studi Model Lembaga Pembiayaan Usaha Rakyat Pada Sub Sektor Perikanan Tangkap*. Jakarta. Gading Inti Prima.

# KERJA SAMA FINANSIAL OKI: ISU DAN PROSPEK KAWASAN MATA UANG BERSAMA

## *FINANCIAL COOPERATION OF OIC COUNTRIES: PROSPECT FOR COMMON CURRENCY AREA*

**Umi Karomah Yaumidin**

Pusat Penelitian Ekonomi (P2E-LIPI)

E-mail: umi\_karomah@yahoo.com, yaumidinuk@gmail.com

### *Abstract*

*This paper attempts to observe the possibility of common currency area among OIC (Organization of Islamic Cooperation). This is the first step to build financial cooperation in OIC member countries. This paper will analyse with six Middle East countries that is Iran, Iraq, Kuwait, Qatar, Saudi Arabia and United Arab Emirates. Data were collected from the World Bank database and IMF from 1975 – 2011. VAR (Vector Auto Regression) method was applied to analyse macroeconomic condition in those countries. The study found that the countries, which participate as a member of Gulf Cooperation Council (GCC) except Kuwait has great prospect to continue intensive cooperation on financial sector. Kuwait has not the same integration toward optimum currency area as others. In this regard, differences on macroeconomic policy particularly on decision to choose monetary regime contribute to not join in the Common Currency Area (OCA)*

**Keywords:** Organization of Islamic Cooperation, Middle East, Common Currency Area

### **Abstrak**

Organisasi Kerja sama Islam (OKI) telah melakukan kesepakatan kerja sama ekonomi dan perdagangan dalam kurun waktu yang cukup lama. Untuk tahapan selanjutnya OKI diharapkan dapat menuju pada proses integrasi ekonomi yang lebih tinggi seperti kerja sama di sektor finansial. Tulisan ini akan mengulas kemungkinan negara-negara anggota OKI bekerja sama membentuk kawasan mata uang bersama. Dengan menggunakan pendekatan metode VAR untuk menguji kemungkinan adanya kawasan mata uang bersama diantara negara-negara anggota OKI. Dimulai dengan Negara-negara yang berada di kawasan Timur Tengah seperti Iran, Iraq, Kuwait, Qatar, Saudi Arabia dan Uni Emirat Arab, analisis data dari tahun 1975-2011 menunjukkan bahwa terdapat kemungkinan untuk membentuk kawasan mata uang bersama sebelum akhirnya dijadikan acuan bagi pembentukan kawasan mata uang bersama di lingkup anggota OKI. Hasil studi menunjukkan bahwa gejolak permintaan dan penawaran yang searah dengan gejolak struktural yang terjadi di lima negara (Iran, Iraq, Qatar, Saudi Arabia dan Uni Emirat Arab). Hal ini mengindikasikan adanya kesamaan sistem nilai tukar yang di patok pada mata uang tertentu yaitu Dollar Amerika, sehingga terbuka kesempatan untuk melakukan integrasi ekonomi pada tingkat yang lebih tinggi. Namun demikian, untuk kasus Kuwait yang berlawanan dengan lima negara lainnya dapat disebabkan oleh berbagai macam faktor seperti perbedaan sistem moneter hingga pola pertumbuhan ekonomi dan kebijakan makro di negara setempat. Sehingga faktor-faktor ini dapat pula menjadi faktor penghambat terjadinya kawasan mata uang bersama di antara anggota OKI.

**Kata Kunci:** Organisasi Kerja sama Islam, Timur Tengah, Kawasan Mata Uang Bersama

## **PENDAHULUAN**

Organisasi kerja sama Islam (selanjutnya disingkat OKI) adalah organisasi internasional yang memiliki cakupan area geografis terbesar kedua setelah PBB, dari paling utara Albania (Eropa) ke arah selatan Mozambik (Afrika) hingga bagian barat dunia Guyana (Latin Amerika) sampai bagian paling timur Indonesia (Asia), dan

hanya benua Australia saja yang belum termasuk didalamnya. Dengan keanggotaan yang mencapai 57 negara (56 minus Syria di masa konflik saat ini), total populasinya mencapai seperlima total populasi dunia, meskipun jumlah penduduk muslim dunia telah mencapai dua pertiga penduduk dunia, artinya secara perhitungan kasar masih sekitar 40 persen penduduk muslim dunia



yang belum berpartisipasi dan mendapatkan keuntungan dari keberadaan OKI.

Motivasi yang mendasari integrasi ekonomi dapat beragam, namun yang seringkali muncul diawal proses globalisasi yang ditandai dengan semakin liberalnya sektor perdagangan yang menggeser peran perekonomian autarky, adalah kepentingan atas region atau wilayah yang saling tergantung dan berdekatan secara geografis. Berbeda dengan integrasi ekonomi pada umumnya, OKI terbentuk atas dasar kesamaan faktor religi, meskipun dari struktur ekonomi, ideologi, system moneter dan finansial sangat bervariasi. Dari struktur ekonomi misalnya Negara-negara anggota OKI dikelompokkan kedalam tiga kelompok yaitu, kelompok Negara berpendapatan tinggi dan pengekspor minyak, kelompok Negara berkembang dan Negara sedang berkembang (lihat tabel 1).

Sementara itu, dalam ukuran ekonomi, share GDP OKI terhadap GDP dunia relatif kecil hanya 7,2 persen dibandingkan Amerika Serikat (24,6%), Jepang (8,7%), China (13.71%),

dan Uni Eropa (19.02) di tahun 2009. Lebih jauh lagi GDP OKI dibentuk oleh GDP sepuluh besar Negara anggota yang terkelompok dalam Negara berpendapatan menengah dan Negara pengekspor minyak seperti Turki, Indonesia, Saudi Arabia, Iran, United Emirat Arab, Malaysia, Mesir, Nigeria, Pakistan dan Algeria. Kondisi ini tentunya sangat mempengaruhi posisi OKI di dalam percaturan perdagangan maupun politik internasional. Meskipun demikian, masih selalu ada optimism bahwa OKI kedepannya akan membawa perubahan yang lebih baik bagi Negara-negara muslim dan berpenduduk mayoritas muslim karena OKI mampu menjaga rata-rata pertumbuhan ekonominya cukup tinggi (SESRIC, 2010). Di satu sisi hal ini mengindikasikan adanya perbaikan standar kehidupan diantara Negara-negara OKI, tetapi di sisi lain hal ini juga menunjukkan adanya absolut maupun kondisional konvergen. Dengan mengambil 31 sampel negara OKI yang masih berada dalam posisi Negara berkembang dan sedang berkembang kajian dari SESRIC (2013) menunjukkan bahwa terjadi kondisionalitas konvergen dalam artian bahwa

**Tabel 1.** Pengelompokan Negara Anggota Oki Berdasarkan Struktur Ekonominya

Negara Pengekspor Minyak	Negara Sedang Berkembang (LDC)	Negara Berkembang (MDC)
1. Algeria	1. Afghanistan	1. Albania
2. Azerbaijan	2. Bangladesh	2. Cameroon
3. Gabon	3. Benin	3. Cote d'Ivoire
4. Iran	4. Burkina faso	4. Mesir
5. Iraq	5. Chad	5. Indonesia
6. Kuwait	6. Gambia	6. Jordan
7. Oman	7. Guinea	7. Kazakhstan
8. Saudi Arabia	8. Guinea-bissan	8. Lebanon
9. Turkmenistan	9. Mali	9. Malaysia
10. Uni Emirat Arab	10. Mauritania	10. Morocco
11. Bahrain	11. Mozambique	11. Pakistan
12. Brunei	12. Niger	12. Syria
13. Lybia	13. Senegal	13. Tajikistan
14. Qatar	14. Sierra Leone	14. Tunisia
	15. Sudan	15. Turkey
	16. Togo	16. Uzbekistan
	17. Uganda	17. Maldives
	18. Yaman	
	19. Suriname	
	20. Guyana	
	21. Nigeria	
	22. Somalia	
	23. Comoros	
	24. Djibouti	
	25. Kyrgyz Republic	
	26. Palestina	

Sumber: Sesric, 2008

perekonomian regional OKI tumbuh dengan lebih cepat, namun menjauh dari nilai steady statenya sendiri dalam jangka panjang. Dibutuhkan waktu sekitar 55 tahun untuk mencapai separuh angka steady state yang diharapkan untuk regional OKI.

Terlepas dari meningkatnya regionalisasi perdagangan, beberapa ekonom justeru memiliki pendapat yang berbeda. Pandangan umum seringkali menyatakan bahwa keterbukaan perekonomian cenderung menghasilkan kesejahteraan yang lebih baik daripada perekonomian yang tertutup. Tetapi, Krugman (1991); Frankel, Stein and Wei, (1995) membuktikan baik secara empiris maupun teoritis bahwa pola perdagangan regional saat ini justeru mengurangi kesejahteraan negara tertentu dibandingkan pada saat kondisi sebelum terjalannya kerja sama regional. Hal ini dikarenakan kerja sama regional seringkali menciptakan '*trade diversion*' daripada '*trade creation*'. Menjatuhkan pilihan untuk kerja sama bilateral ataupun unilateral sangat tergantung pada pengalaman sejarah masing-masing negara, belajar dari pengalaman krisis 1997–1998 maupun krisis 2008–2009, Negara-negara emerging market maupun berkembang sepakat bahwa kerja sama unilateral cenderung lebih baik daripada kerja sama bilateral dari sisi kemanfaatan ekonomi yang diperolehnya terutama untuk penjaan saat terjadinya krisis (Huang dan Chang, 2012; Nicolas, 2012; Kawasaki, 2011).

Mengingat sebagian besar Negara anggota OKI masih berada pada tahap sedang berkembang dan berkembang dalam pembangunan ekonominya, permasalahan seperti ketimpangan struktur ekonomi yang termasuk didalamnya kemiskinan dan pengangguran akan menjadi agenda utama pembangunan baik di tingkat nasional maupun regional. Sementara bagi kelompok ekonomi yang sudah termasuk dalam kelompok emerging market maupun Negara perbendapatan menengah cenderung dihadapkan pada permasalahan simultan yang dikenal sebagai *Trilemma* di era pendalaman globalisasi (deepening globalization era). Kebebasan moneter, stabilitas nilai tukar dan integrasi finansial merupakan masalah yang akan dihadapi secara simultan bagi Negara-negara yang memilih jalur mobilitas modal yang lebih tinggi untuk mendapatkan stabilitas nilai tukarnya, yang pada intinya kebijakan ini diambil semata-mata

untuk menjaga derajat kebebasan (kalau belum bisa dikatakan kedaulatan) moneter (Aizenman dan Sengupta, 2012).

Namun demikian, menjadi bagian dari sebuah integrasi ekonomi baik yang bersifat kewilayahan yang dibatasi oleh batas-batas wilayah maupun yang bersifat kepentingan yang didasari oleh prinsip *most favored nations*, kerja sama finansial regional menjadi alasan penting seiring dengan meningkatnya ketidakpastian global yang memicu terjadinya krisis. Meskipun terminology kerja sama finansial terkesan sangat ambigu dan ambisius, tidak satupun orang meragukan bahwa kerja sama finansial dibutuhkan oleh setiap Negara yang terintegrasi dalam ekonomi global. Menurut Wang (2004) setidaknya terdapat tiga pilar utama dalam mewujudkan kerja sama moneter dan finansial yaitu assistensi, monitoring dan pengawasan, serta koordinasi nilai tukar. Berkaca pada pengalaman Uni Eropa, koordinasi nilai tukar akhirnya menjadi kata kunci dari semua komitmen kerja sama finansial, meskipun proses pengumpulan cadangan luar negeri dan kerja sama kredit seperti bilateral swaps merupakan agenda umum yang sering dilakukan oleh blok-blok ekonomi yang menjalin kerja sama moneter dan finansial. Tetapi perlu menjadi catatan bahwa tidak ada satupun system nilai tukar yang selalu diinginkan oleh semua Negara (Frankel, 1999). Rezim nilai tukar tidak akan dipilih sekali untuk sepanjang waktu, karena pilihan atas system nilai tukar selalu berhubungan dengan pertanyaan fundamental, system nilai tukar manakah yang paling tepat yang mampu melindungi sebuah perekonomian dari kejutan (shocks) dalam negeri maupun luar negeri (Edison and Melvin, 1990; Frankel, Schmukler and Serven, 2000; Kawai dan Akiyama, 1998; Kwack, 2004).

Dengan kuantitas Negara anggota yang banyak dan tingkat keberagaman struktur ekonomi yang tinggi, maka tulisan ini akan mengulas kemungkinan integrasi finansial diantara Negara-negara OKI sebagai tindak lanjut dari derajat integrasi ekonomi yang lebih tinggi setelah proses perdagangan bebas antar anggota terjal. Selanjutnya paper ini secara khusus membahas rezim nilai tukar di Negara-negara pengekspor minyak yang memiliki kekuatan secara ekonomi maupun politik dalam kerangka

kerja gerakan OKI. Hal ini penting untuk melihat kemungkinan adanya integrasi disektor moneter dan fiskal diantara Negara-negara tersebut sebagai landasan fundamental bagi peningkatan kerja sama finansial diseluruh Negara anggota OKI. Struktur penulisan paper dimulai dari latar belakang pentingnya kerja sama finansial bagi Negara-negara anggota OKI. Bagian kedua memaparkan berbagai kajian pustaka mengenai integrasi ekonomi maupun finansial, regim nilai tukar yang berlaku di Negara-negara OKI dari berbagai penelitian sebelumnya. Tahapan selanjutnya adalah methodologi yang mengulas tentang data dan spesifikasi model yang digunakan dalam tulisan ini dan selanjutnya adalah bagian hasil dan pembahasan yang mengulas hasil perhitungan dan analisis model ekonometrik serta implikasinya bagi prospek kerja sama finansial di wilayah OKI. Paper ini ditutup dengan kesimpulan atas ulasan-ulasan sebelumnya serta memberikan gambaran bagi penelitian selanjutnya.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Integrasi Finansial

Secara teoritis, keuntungan yang diperoleh Negara emerging market dengan semakin terintegrasinya sektor finansialnya kedalam pasar finansial internasional diharapkan akan meningkatkan pertumbuhan potensial dan meringankan beban penyesuaian akibat dari gejolak eksternal (Park, 2005). Dalam sebuah perekonomian terbuka, maka system keuangannya akan memberikan keleluasaan bagi warga negaranya untuk mendiversifikasikan asset-aset mereka ke saham-saham institusi keuangan asing yang digunakan untuk membiayai proyek-proyek dalam negeri. Lebih jauh Park (2005) menyatakan ketika sektor finansial terintegrasi dengan pasar modal internasional, maka negara-negara emerging market dapat melepaskan diri dari defisit eksternal maupun pengangguran yang direfleksikan dari ketidakseimbangan internal posisi finansial mereka.

Terdapat beberapa keuntungan potensial dalam integrasi pasar finansial seperti yang dikemukakan oleh Prasad, Rogoff, Wei, dan Kose (2003), integrasi pasar finansial akan mendorong spesialisasi dalam produksi, memperbaiki tingkat

efisiensi di industry keuangan, mengarahkan kebijakan ekonomi yang lebih baik, dan memiliki dampak terhadap sinyal komitmen kepada liberalisasi itu sendiri.<sup>1</sup> Meskipun banyak literature yang secara empiris membuktikan bahwa tidak semua Negara yang terintegrasi sektor finansialnya mendapatkan semua keuntungan tersebut, namun perlu diakui bahwa secara umum hal ini meningkatkan tingkat keuntungan, Asia Timur khususnya China, Jepang dan Korea misalnya telah menjadi net eksportir modal terutama pasca krisis Asia 1997. Bahkan, Prasad (2003) menunjukkan bahwa integrasi finansial bukanlah syarat cukup ataupun syarat perlu untuk menjaga keberlanjutan pertumbuhan ekonomi kecuali jika modal yang diterima sanggup membangun kapasitas kelembagaan untuk memperoleh efisiensi alokatif dari modal asing yang ditanamkan di dalam negeri.

Oleh karena itu, pilihan untuk melakukan integrasi finansial khususnya untuk integrasi moneter dan konsolidasi fiskal, merupakan pilihan tertinggi dalam konsensus tahapan liberalisasi ekonomi khususnya bagi Negara-negara emerging market. Hal ini sesuai dengan tahapan integrasi ekonomi dari Balassa yang membagi integrasi ekonomi ke dalam lima tahap; 1) kawasan bebas perdagangan (Free Trade Area/FTA) merupakan kesepakatan bersama negara-negara yang berserikat untuk mengurangi semua tariff dan hambatan kuantitatif; 2) Custom union merupakan perluasan FTA dimana masing-masing negara partisipan mulai mengenakan tariff eksternal yang sama dengan negara pihak ketiga; 3) Pasar Bersama (Common Market) adalah bagian dari customs union, dimana terdapat kebebasan mobilitas bagi faktor-faktor produksi untuk serta memperkenalkan regulasi yang sama atas pergerakan faktor-faktor tersebut diantara negara anggota; 4) Economic Union adalah perluasan dari pasar bebas yang dilengkapi dengan harmonisasi fiskal, moneter, industry, transportasi regional dan kebijakan ekonomi lainnya; 5) Total economic Integration adalah satu kebijakan ekonomi dan pemerintahan supranational yang memiliki kekuasaan ekonomi yang besar, tidak ada hambatan administrative terhadap pergerakan

<sup>1</sup> Aspek pasar finansial merupakan kondisi pasar finansial yang terintegrasi didalamnya termasuk pasar saham, pertumbuhan kredit dari perbankan, dan pasar uang.

barang, jasa dan faktor-faktor produksi, sehingga harga barang sama dengan biaya transportasi bersihnya (lihat Javanovic (2006), Lukman dkk (2012)).

Dalam implementasinya tahapan integrasi finansial tidak selalu mengikuti pakem yang ditawarkan oleh Balassa. Hal ini sangat tergantung kepada kesepakatan antara Negara partisipan. Sebagai pengecualian adalah integrasi ekonomi yang terjadi pada masyarakat uni Eropa yang pada tataran implementasinya mengikuti tahapan-tahapan seperti diatas secara linier dan konsisten (Jovanovic, 2006).

### **System Nilai Tukar dan Rezim Moneter**

Nilai tukar didefinisikan sebagai harga satu mata uang terhadap mata uang lainnya. Sedangkan rezim nilai tukar mengacu pada system yang mana harga mata uangnya diukur dan ini termasuk salah satu kebijakan penting pemerintah. Pilihan terhadap system nilai tukar akan berdampak pada perdagangan barang dan jasa, aliran modal, inflasi dan neraca pembayaran serta indikator makro ekonomi lainnya. Untuk alasan tersebut, maka pilihan atas rezim nilai tukar yang tepat adalah komponen penting dalam pengelolaan system keuangan Negara terkait dengan menjaga momentum pertumbuhan ekonomi dan stabilitas perekonomian. Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa tidak ada satu konsensus yang mampu menunjukkan bagaimana memilih nilai tukar yang paling tepat dan tidak ada satupun rezim nilai tukar yang ideal untuk sebuah perekonomian. Karakteristik khusus sebuah Negara, preferensi pengambil kebijakan, kredibilitas institusi dan pengambil kebijakan adalah faktor-faktor yang mempengaruhi pilihan penentuan rezim nilai tukar.

Hasil laporan dari IMF tahun 2008 seperti yang disadur dari OIC outlook Series (2012, hal. 6-7), memaparkan klasifikasi pengaturan nilai tukar dan kerangka kebijakan moneter, tidak ada Negara anggota OKI yang memiliki pertukaran arrangement dengan tender legal yang terpisah, yang mana hanya ada satu mata uang yang bersirkulasi sebagai tender legal yaitu dolar. Lebih lanjut, hasil ini mengindikasikan tidak ada satupun negara anggota lebih memilih untuk menyerahkan kebebasan pengawasan kebijakan

moneter dalam negerinya kepada negara lain (lihat table 3.1). Sebagian besar system nilai tukar yang diadopsi oleh Negara-negara OKI khususnya yang berada di kawasan Timur Tengah adalah system nilai tukar tetap yang dipatok pada mata uang dollar, Euro ataupun komposit mata uang utama dunia. Tetapi, Brunei Darussalam dan Djibouti lebih memilih bentuk *currency board system* sejak kemerdekaannya. Dengan mengadopsi system ini, maka Negara ini memiliki cakupan yang lebih kecil terhadap diskresi kebijakan moneter dengan menghapuskan fungsi tradisional bank sentral termasuk bank sentral sebagai penyedia dana terakhir. Selain kedua Negara tersebut, terdapat 11 negara di dunia yang memiliki kebijakan nilai tukar sejenis.

Dalam rezim *crawling peg*, mata uang disesuaikan secara periodik pada tingkat suku bunga tetap sebagai respon terhadap perubahan selektif indikator kuantitatif. Tingkat pergerakan dapat diatur untuk menghasilkan perubahan penyesuaian inflasi dalam nilai tukar, atau ditetapkan pada tingkat bunga yang diumumkan dan atau di bawah proyeksi perbedaan inflasi. Mempertahankan rezim *crawling peg* membebani perlakuan yang menghambat kebijakan moneter sebagaimana sistem nilai tukar tetap. Iran menyesuaikan nilai tukarnya berdasarkan indeks komposit nilai tukar didalam keranjang nilai tukarnya, sedangkan Iraq dan Uzbekistan menyesuaikan nilai tukarnya terhadap mata uang dollar Amerika. Hampir mirip dengan rezim *crawling peg*, rezim nilai tukar *crawling band*, menetapkan margin atas dan bawah yang disesuaikan secara berkala terhadap nilai tukar tetap sebagai respon terhadap perubahan selektif indikator kuantitatif. Derajat fleksibilitas nilai tukar dan kebebasan kebijakan adalah fungsi dari ambang batas. Komitmen untuk memelihara nilai tukar tetap berada di ambang batas membebani keleluasan kebijakan moneter. Azerbaijan merupakan satu-satunya negara OKI yang menerapkan sistem nilai tukar merangkak dalam ambang batas horisontal.

Dalam rezim nilai tukar mengambang, otoritas moneter mencoba mempengaruhi tingkat nilai tukar tanpa memiliki jalur atau target khusus. Indikator yang digunakan oleh otoritas moneter dalam mengelola tingkat nilai tukar adalah posisi

neraca pembayaran dan cadangan internasional, dan tidak perlu mekanisme penyesuaian otomatis. 14 negara anggota OKI mengadopsi rezim nilai

tukar tersebut, meskipun kerangka kebijakan yang digunakan berbeda-beda oleh masing-masing

Sementara itu, negara-negara di kawasan Asia cenderung menganut sistem nilai tukar yang

**Tabel 2.** Sistem Nilai Tukar dan kerangka Kebijakan Moneter Negara Anggota OKI

Exchange rate arrangement (no. of countries)	Kerangka kebijakan Moneter					
	Exchange rate anchor				Target agregat Moneter	Kerangka target inflasi lainnya
	USD	Euro	Komposit	lainnya		
Exchange arrangement with no separate legal tender (0)						
Currency board (2)	Djibouti			Brunei		
Other conventional fixed peg arrangement (33)	Bahrain Bangladesh Guyana Jordan Kazakhstan Lebanon Maldives Oman Qatar Saudi Arabia Sierra Leone Suriname Tajikistan Turkmenistan United Arab Emirates Yemen	Benin <sup>2</sup> Burkina Faso <sup>2</sup> Cameroon <sup>3</sup> Chad <sup>3</sup> Comoros Côte d'Ivoire <sup>2</sup> Gabon <sup>3</sup> Guinea-Bissau <sup>2</sup> Mali <sup>2</sup> Niger <sup>2</sup> Senegal <sup>2</sup> Togo <sup>2</sup>	Kuwait Libya Morocco Tunisia		Sierra Leone	
Pegged exchange rate within horizontal bands (1)			Syria			
Crawling peg (3)	Iraq Uzbekistan		Iran			
Crawling band (1)			Azerbaijan			
Managed floating tanpa jalur tingkat nilai tukar tertentu	Kyrgyz Rep. Mauritania		Algeria		Afghanistan Gambia Guinea Mozambique Nigeria Sudan Uganda	Indonesia Egypt Malaysia Pakistan
Mengambang bebas (3)					Albania Turkey	Somalia <sup>4</sup>

Catatan:

1/ Includes countries that have no explicitly stated nominal anchor, but rather monitor various indicators in conducting monetary policy.

2/ The member participates in the West African Economic and Monetary Union.

3/ The member participates in the Central African Economic and Monetary Community.

4/ As of end-December 1989.



cenderung fleksible, meskipun tidak dapat dibilang system nilai tukar mengambang murni.<sup>2</sup>Kawasaki (2012) mencatat bahwa perubahan ini dilandasi dari pengalaman krisis Asia di tahun 1997-1998, sebuah kenyataan yang lebih penting adalah bahwa aliran masuk modalasing sebagai valuta, pinjaman jangka pendek dari negara-negara asing, yang berubah menjadi valuta, dan utang jangka panjang lokal di pasar lokal. Ketidakseimbangan antara kewajiban dan aset dalam neraca di bank lokal atau yang biasa disebut “ketidakcocokan ganda” dari mata uang dan ketidakcocokan jatuh tempo.Ketidakcocokan Ini adalah risiko yang berpotensi sistemik, dan karena itu, ketika modal yang sangat besar ini tiba-tiba menguap (terbang) sistem keuangan dan sistem nilai tukar dalam ekonomi negara berkembang runtuh tiba-tiba. Indonesia mengadopsi kebijakan nilai tukar dikelola mengambang dan sebelum Juli 2005, Malaysia mengadopsi kebijakan nilai tukar tetap dan setelah juli 2005 Malaysia beralih pada sistem nilai tukar yang dikelola mengambang, dan tampaknya nilai tukar Malaysia dipatok terhadap dolar AS setelah reformasi kebijakan nilai tukar mereka. Kelemahan studi yang dilakukan oleh SESRIC (2012) adalah hanya memaparkan rezim nilai tukar yang dianut oleh Negara-negara anggota OKI tanpa melakukan analisa kinerja rezim tersebut terhadap pertumbuhan ekonomi maupun integrasi ekonomi yang diikuti oleh Negara-negara tersebut.

Dalam upaya untuk menjelaskan perilaku ini, Alesina dan Wagner (2006) yang menjelaskan

<sup>2</sup> Secara teoritis, tidak ada ruang untuk krisis mata uang bagi negara yang mengadopsi sistem nilai tukar mengambang bebas.Namun, memang benar bahwa terdapat kekhawatiran akan “takut mengambang “ di antara otoritas moneter di negara-negara yang terkena krisis dan negara-negara tetangga mereka. Untuk negara-negara berkembang, mengadopsi sistem nilai tukar mengambang bebas mungkin tidak disukai karena 1) tingginya volatilitas nilai tukardalam jangka pendek, berkorelasi dengan risiko ketidakpastian yang menyebabkan menurunnya transaksi perdagangan dan efisiensi, 2) tingkat misalignment nilai tukar di jangka menengah menurunkan persaingan harga di pasar internasional, dan 3) kecenderungan inflasi yang tinggi menghambat perkembangan pasar modal dan tingkat kesehatan dari suku bunga. Dalam buku teks standar ekonomi, solusi sederhana untuk mencegah mata uang dari kemungkinan krisis moneter atau aliran modal yang tiba-tiba adalah mengadopsi sistem mengambang bebas dengan liberalisasi pasar keuangan sempurna atau mengadopsi sistim nilai tukar tetap dengan peraturan kurs, transaksi modal, dan neraca modal yang ketat.

terjadinya perbedaan antara rezim nilai tukar yang diumumkan dengan yang diimplementasikan. Institusi yang buruk, ketidakstabilan ekonomi yang diakibatkan oleh ketidakstabilan moneter dan nilai tukar, merupakan faktor penyebab negara-negara cenderung memiliki ketakutan pada “ fear floating”. Sedangkan negara-negara dengan kelembagaan dan pengelolaan ekonomi yang lebih baik cenderung lebih memilih rezim nilai tukar mengambang meskipun mencoba membatasinya untuk tidak mengambang bebas.

### **Kriteria Umum Kawasan Mata Uang Bersama**

Sebelum memasuki tahapan kawasan mata uang bersama (common currency area), setiap Negara yang berkomitmen untuk berserikat haruslah melalui tahapan proses integrasi finansial (Park, 2005). Beragam literatur menyebutkan bahwa indikasi sebuah kawasan yang secara ekonomi berpotensi menjadi kawasan mata uang bersama adalah kemiripan dalam karakteristik struktural ekonominya, melaksanakan strategy pembangunan yang hampir sama, dan menunjukkan sinkronisasi siklus bisnis (Eichengree dan Park, 2004). Dalam jangka panjang faktor-faktor tersebut merupakan subjek dari kejutan asimetris, faktor mobilitas mata uang, keterbukaan kestabilan fiskal dan lainnya yang terkait dengan variabel moneter dan fiskal (Park, 2005; Ricci, 2008).

Kerangka teori kawasan mata uang bersama didasari pada pemikiran Mundell (1961) dan McKinnon (1963) yang menyatakan bahwa nilai tukar kemungkinan akan menurun sejalan dengan semakin tingginya derajat keterbukaan ekonomi yang mempengaruhi perubahan harga dan upah yang secara langsung akan merubah netralisasi dari nilai mata uang. Selain itu, semakin terbukanya sebuah kawasan ekonomi akan memungkinkan bagi kejutan eksternal yang menyebabkan beragam masalah dalam proses penyesuaian baik untuk neraca perdagangan maupun neraca pembayaran. Mc Kinnon (1961) berargumentasi bahwa semakin terbukanya sebuah perekonomian yang ditandai oleh ratio perdagangan terhadap total barang-barang domestik cukup tinggi, maka rezim nilai tukar flexible tidak efektif, karena perubahan nilai tukar akan mengganggu kestabilan tingkat harga internal

(inflasi) dan memiliki dampak positif yang sedikit atas upah riil atau *terms of trade*. Namun, baik Mc Kinnon maupun Mundell (1963) akhirnya juga tidak begitu yakin apakah menetapkan nilai tukar yang sama untuk semua anggota di sebuah kawasan melalui kawasan mata uang bersama lebih baik daripada nilai tukar fleksible. Hal ini dikarenakan kawasan mata uang menyebabkan biaya gangguan asimetris, dan kekakuan harga yang cukup tinggi yang harus ditanggung oleh masing-masing Negara anggota.

Memperkuat pendapat Mundell dan Mc. Kinnon, Kennen (1969), Tavlas (1993) dan Mongeli (2002), sependapat bahwa ada beberapa kriteria standar yang harus dipenuhi untuk sebuah kawasan optimum currency (OCA). Mobilitas faktor dan keterbukaan terhadap perdagangan internasional merupakan kriteria awal untuk sebuah kawasan mata uang, selain faktor ekonomi yang termasuk didalamnya siklus bisnis, keterkaitan perdagangan, dan integrasi fiskal. Sedangkan faktor non ekonomi seperti aspek politik, sejarah dan bahasa juga mempengaruhi tingkat keberhasilan kawasan mata uang bersama.

Ramayandi (2005) mencatat setidaknya standar umum untuk pemenuhan kriteria ekonomi sebuah kawasan mata uang bersama dapat dilihat dari:

1. Integrasi perdagangan, untuk menggambarkan pola perdagangan regional dapat dilihat dari perdagangan intra regional, meskipun hanya mengandalkan hubungan ini akan menyebabkan misleading untuk gambaran umum pola perdagangan regional, karena banyak Negara yang bergabung dengan blok-blok perdagangan internasional bukan untuk semata tujuan perdagangan itu sendiri (Anderson dan Norheim, 1993). Kemungkinan yang bisa dilakukan untuk mengatasi hal ini adalah dengan menghitung indeks intensitas perdagangan. Indeks ini mengukur sejauhmana intensitas perdagangan antar Negara terjadi dalam satu blok perdagangan. Dengan indeks ini dapat dijelaskan apakah intensitas perdagangan terjadi karena faktor komposisi komoditas ataupun faktor lainnya seperti faktor non ekonomi.
2. Kesamaan Gejala Struktural, yang terli-

hat dari gejala penawaran dan permintaan agregat. Gejala permintaan agregat esensinya adalah mencakup komponen gejala kebijakan makro dan gejala pilihan publik yang dipengaruhi oleh perilaku permintaan masyarakat. Sedangkan gejala penawaran agregat lebih mengacu pada perbedaan pola pertumbuhan ekonominya, yang merefleksikan situasi ekonomi saat ini sama atau berbeda dengan situasi ekonomi sebelumnya. Sebagai contoh meningkatnya *over investasi* akibat dari kelebihan aliran modal yang berimplikasi pada tingginya pertumbuhan ekonomi kawasan, yang mempengaruhi perubahan pola pertumbuhan ekonomi di masing-masing Negara di sebuah kawasan.

3. Konvergenitas Ekonomi, dalam proses integrasi ekonomi konvergenitas menjadi satu hambatan. Kecepatan pertumbuhan ekonomi di Negara-negara miskin tidak lebih cepat dari Negara-negara kaya, sehingga sebuah wilayah tidak layak untuk menjadi kawasan bersama mata uang jika masing-masing Negara anggota menunjukkan gejala konvergenitas yang lambat, meskipun ini tidak menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi di Negara itu sendiri konvergen. Tetapi setidaknya secara logika negara-negara yang berserikat dalam satu wilayah yang sama cenderung memiliki kesamaan struktur ekonomi, memiliki perbedaan yang relative kecil dalam menjalankan strategy pengelolaan permintaan.

## METODOLOGI

### Data

Studi ini akan menyoroti kemungkinan kawasan mata uang bersama untuk Negara-negara petrodollar sebagai langkah awal untuk memulai kerja sama finansial diantara Negara anggota OKI. Terdapat 6 negara petrodollar di kawasan timur tengah yaitu Iran, Iraq, Kuwait, Qatar, Saudi Arabia dan Uni Emirat Arab.

Data diperoleh dari World Bank (World Development Indicators) database dan IMF untuk periode pengambilan sampel mulai

tahun 1975–2011. Data yang digunakan dalam penelitian adalah data GDP riil, GDP deflator, dan data nilai tukar.

## Metode Analisis

Mengikuti standar umum yang harus dipenuhi oleh kawasan mata uang bersama yang digunakan Ramayandi (2005), maka penelitian ini akan menghitung tentang intensitas perdagangan diantara Negara anggota OKI. Hasil perhitungan ini sudah banyak ditemukan di literatur dan menghasilkan temuan yang sama (lihat SESRIC, 2013; Hakim, 2012; Abdmoulah, 2011; Duasa, 2010; Hasan, 1998). Sehingga perhitungan ini diabaikan dan mengacu pada hasil perhitungan penelitian sebelumnya.

Indikator kedua adalah kesamaan dalam gejala structural, sehingga dalam studi ini akan melihat kesamaan gejala penawaran dan permintaan Negara-negara petrodollar sebagai proses awal integrasi finansial di kawasan OKI. Model yang digunakan mengikut model dari Bayoumi dan Eichengreen (1994) yang digunakan juga oleh Ramayandi (2005), model ini menggunakan metode VAR (Vector Auto Regresion) yang pertama kali diperkenalkan oleh Blanchard dan Quah (1989). Dengan menggunakan output correlation antar Negara petrodollar yang mengindikasikan bahwa diantara Negara-negara petrodollar -yang memiliki letak kesamaan wilayah di Timur Tengah dan memiliki system nilai tukar yang di patok pada mata uang tertentu yaitu dollar- memiliki hubungan dan kesempatan untuk melakukan integrasi ekonomi.

$$X_t = A_0 \varepsilon_t + A_0 \varepsilon_{t-1} + A_0 \varepsilon_{t-2} + A_0 \varepsilon_{t-3} \dots$$

$$= \sum_{i=0}^{\infty} L^i A_i \varepsilon_t$$

$$\begin{bmatrix} \Delta y_t \\ \Delta p_t \end{bmatrix} = \sum_{i=0}^{\infty} L^i \begin{bmatrix} a_{11i} & a_{12i} \\ a_{21i} & a_{22i} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \varepsilon_{dt} \\ \varepsilon_{st} \end{bmatrix}$$

$$X_t = C(L) \varepsilon_t$$

Atau

$$X_t = C(L) \mu_t$$

Dimana,  $\Delta y_t$  adalah first difference dari ukuran log riil gross domestic product (GDP) yang mengukur pertumbuhan ekonomi, dan  $\Delta p_t$  adalah first difference dari log GDP deflator yang mengukur inflasi.  $c_{ij}(L)$ ;  $i=(y,p)$  and  $j=(1=\text{demand shock}, 2=\text{supply shock})$ .  $\varepsilon_{dt}$  adalah gejala permintaan pada waktu  $t$  dan  $\varepsilon_{st}$  adalah gejala penawaran pada waktu  $t$ . Karena  $\varepsilon_{dt}$  dan  $\varepsilon_{st}$  tidak terobservasi, maka estimasinya menggunakan model VAR standar (unrestricted):

$$X_t = A(L)X_{t-1} \dots + \varepsilon_t \dots \dots \dots (1)$$

$$X_t = A(L)X_{t-1} \dots + \varepsilon_t \dots \dots \dots (2)$$

Dalam proses penentuan model VAR harus memenuhi berbagai persyaratan seperti uji stationaritas, uji kausalitas, uji kointegrasi dan uji penentuan optimum lag. Selain itu untuk melihat gejala demand dan supply digunakan analisis Impuls Response Function. Semua uji ini akan dilakukan dengan menggunakan piranti lunak STATA 12.

Metode analisis VAR sebenarnya bukan satu-satunya cara untuk melihat factor gangguan terhadap variable endogen, terdapat beragam model seperti large scale stochastic simulations multicountries macroeconomic model (Bryant, 1993) atau Baxter dan Stockman (1989) yang mengidentifikasi faktor gangguan dari harga dan output dari pergerakan variable yang sama. Hakim (2012) juga melihat melalui pendekatan yang sama yaitu model VAR dengan pendekatan model G-PPP (Generalized Purchasing Power Parity). Kelebihan model VAR dibandingkan model simultan lainnya adalah (1) memiliki metode yang sederhana, karena tidak perlu menjustifikasi variabel yang menjadi variabel endogen atau variabel eksogennya. (2) estimasi yang sederhana karena metode OLS dapat diaplikasikan dalam persamaan. (3) Peramalan dengan menggunakan model VAR dibeberapa kasus lebih baik dibandingkan dengan persamaan simultan yang lebih kompleks (Gujarati, 2003). Namun demikian model ini juga memiliki kelemahan yaitu (1) metode VAR bersifat sangat teoritik karena sedikit informasi yang tersedia. (2) Karena berfokus pada peramalan, sehingga

metode VAR kurang cocok untuk menganalisis suatu kebijakan. (3) Tantangan terbesar dalam metode VAR adalah menentukan panjang lag yang optimal. Proses estimasi untuk ukuran sampel yang besar akan mengurangi derajat bebasnya. (4) Dalam kenyataannya data dalam level sering tidak stasioner, sehingga memiliki kesulitan dalam mentransformasi data. (5) Koefisien yang diestimasi dalam VAR terkadang sulit untuk diinterpretasikan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Integrasi Perdagangan

Ten-Year Program of Action yang diluncurkan di tahun 2005, merupakan tonggak awal semakin meningkatnya kerja sama ekonomi diantara Negara-negara anggota OKI. Hal ini juga mengindikasikan adanya strategi kunci bagi peningkatan kesejahteraan ekonomi melalui perdagangan yang lebih intensif diantara Negara anggota OKI. Dorongan untuk meningkatkan kerja sama perdagangan internasional diantara Negara anggota juga didukung dengan skema PRETAS (Protocol on Preferential Tariff Scheme yang ditandatangani sejak tahun 2007, dan mulai efektif berjalan di tahun 2010.

Dalam catatan sejarah integrasi ekonomi, Negara-negara anggota OKI telah terlibat dalam skema kerja sama baik yang bersifat regional maupun internasional khususnya di kawasan Arab sudah berlangsung lama. Hasan (1998) mencatat setidaknya terdapat 8 bentuk kerja sama ekonomi regional yang diikuti oleh hanya Negara-negara anggota OKI yaitu; 1) Council of Arab Economic Unity (CAEU), 1975 dengan anggota Mesir, Iraq, Lybia, Jordan, Kuwait, Mauritania, Somalia, Sudan, Syria, UAE, Yaman; 2) Arab Common Market, 1964 dengan anggota Mesir, Iraq, Libya, Jordan, Mauritania, Syria; 3) Gulf Cooperation Council (GCC), 1981 dengan anggota Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, UAE; 4) Economic Cooperation Organization (ECO), 1985 dengan anggota Iran, Pakistan, Turki, Azerbaijan; 5) Arab Maghreb Union (AMU) 1987, dengan anggota Algeria, Libya, Mauritania, Maroko dan Tunisia; 6) Preferential Trade Agreement for North Africa (PTANA), 1987 dengan anggota Algeria, Mesir, Libya, Maroko dan Tunisia; 7)

Arab Cooperation Council (ACC), 1989 dengan anggota Mesir, Iraq, Jordan dan Yaman; 8) D-8, 1997 dengan anggota Bangladesh, Mesir, Indonesia, Iran, Malaysia, Nigeria, Pakistan dan Turki.

Pada tataran empiris, fenomena politik cenderung mendominasi dalam implementasi kerja sama baik ekonomi maupun non ekonomi diantara Negara anggota OKI. Kelompok D-8 yang bertujuan untuk memperkuat hubungan ekonomi dan integrasi ekonomi yang lebih besar dalam kerangka OKI. Namun demikian, peran D-8 dalam pengambilan keputusan di OKI relatif kecil dibandingkan kelompok petro-dollar<sup>3</sup>. Dengan beragamnya kerja sama ekonomi yang dibentuk di kalangan anggota OKI menunjukkan bahwa posisi ekonomi OKI secara universal belum mampu memberikan dampak yang menyeluruh terhadap peningkatan kesejahteraan ekonomi anggotanya, meskipun banyak factor yang mempengaruhi kecenderungan sebuah Negara berserikat dengan Negara lainnya. Argumentasi yang lebih relevan adalah membangun jembatan terhadap kesenjangan yang begitu lebar baik dari sisi ukuran ekonomi, kebijakan ekonomi dan ideology ekonomi yang dianut diantara Negara anggota menjadi masalah serius untuk mewujudkan integrasi ekonomi yang menyeluruh di seluruh kawasan OKI.

Untuk ukuran yang paling rendah seperti integrasi sektor perdagangan, perdagangan intra-OKI sangat minim meskipun diantara kelompok kerja sama ekonomi seperti perdagangan intra-GCC, intra-D-8, intra-AMU masih relatif rendah, apalagi di tingkat OKI secara keseluruhan yang mengabungkan seluruh anggota yang berjumlah 57 negara (lihat Hasan, 1998; Hakim, 2012; Khan, 2009; Sesric, 2008). Seluruh hasil penelitian merekomendasikan bahwa Negara-negara OKI seharusnya lebih aktif dalam WTO, APEC, ASEAN, EU, dan NAFTA untuk memaksimalkan keterkaitan perdagangan intra-OKI melalui transfer teknologi, peningkatan skala ekonomi, dan peningkatan pasar domestic dan pasar regional.

<sup>3</sup> Hasil pembahasan dengan Direktur Sosial Budaya dan Organisasi, Kementerian Luar Negeri Indonesia Bapak Arko Hananto, di Seminar Riset Desain P2E-LIPI, tertanggal 13-14 Maret 2013, di Gedung Widya Graha LIPI Jakarta.



## Ekonomi Konvergen

Kelompok petro-dollar meskipun tidak selamanya harmonis dalam melaksanakan beragam kesepakatan kerja sama ekonomi regional, tetapi setidaknya langkah-langkah yang diambil untuk menuju derajat integrasi ekonomi yang lebih tinggi sudah dilakukan sejak lama. Kelompok teluk yang tergabung dalam GCC misalnya telah mencoba untuk mewujudkan monetary union<sup>4</sup>. Hal ini didasari pada kepentingan untuk mendapatkan keuntungan dari rezim nilai tukar yang sama. Khan (2009) mencatat bahwa group GCC (Bahrain, Arab Saudi, Oman, Qatar, Kuwait dan Uni Emirat Arab) memiliki tingkat konvergensi yang cukup tinggi yang diindikasikan dari variable-variable yang tersaji di table 3.2.

Pertimbangan yang digunakan cukup sederhana tanpa memperhitungkan range waktu yang digunakan sebagai patokan. Seperti yang

dikemukakan sebelumnya di tinjauan pustaka, setiap Negara cenderung untuk tidak 'setia' hanya pada satu rezim nilai tukar. Kelemahan penelitian ini adalah hanya melihat kelompok Negara teluk yang memiliki stabilitas yang cukup dalam menjaga hubungan kerja samanya, dan hanya berfokus pada rezim nilai tukar yang dianut saat ini yaitu system nilai tukar tetap yang dipatok pada USD atau indek komposit mata uang utama dunia. Sedangkan syarat cukup dalam pembentukan kawasan mata uang bersama adalah terpenuhinya keranjang mata uang dari kelompok Negara yang berserikat yang digunakan diantara mereka sendiri, seperti mata uang Euro. Sementara faktor-faktor yang menentukankeranjang basket mata uang diantaranya adalah ukuran ekonomi, konsolidasi fiskal yang dianut, serta kesamaan gejala permintaan dan penawaran (structural shock) diantara Negara yang berserikat (Ramayandi, 2005; Park, 2009)

**Table 3.** Pemenuhan Kriteria Konvergen, Tahun 2006

Variabel	Bahrain	Kuwait	Oman	Qatar	Saudi Arabia	Uni Emirat Arab
Defisit Anggaran < 3% GDP, atau 5% bila harga minyak rendah	√	√	√	√	√	√
Rasio Hutang terhadap GDP < 60%	√	√	√	√	√	√
Cadangan devisa melebihi empat bulan impor	-	√	√	√	√	√
Suku bunga ≤ 2% diatas rata-rata Negara yang berserikat	√	√	√	√	√	√
Inflasi ≤ 2% diatas rata-rata Negara yang berserikat	√	√	√	-	√	-

Sumber: Khan, 2009

Informasi umum yang diperoleh dari media sesric menyebutkan bahwa cadangan emas percapita di tiga negara anggota OKI yaitu Kuwait, Lebanon, dan Libya lebih tinggi dari cadangan emas di negara-maju yang mencapai USD 683. Terutama untuk Lebanon, di era tahun 1960–1970 sebelum breton woods, Lebanon pernah menjadi pusat keuangan di timur tengah dan menjaminkan kekayaannya dalam cadangan emas selama masa perang, sehingga saat ini cadangan emas di Lebanon adalah yang tertinggi di dunia USD 2,375 perkapita. Sementara Saudi

Arabia, Qatar, Algeria dan Kazakstan memegang cadangan emas diatas rata dunia yang hanya USD 136.

Indikator lainnya yang paling umum digunakan untuk melihat divergen atau konvergen sebuah kelompok negara yang berserikat adalah dengan membandingkan antara pendapatan perkapita riil yang tumbuh lebih pesat daripada pertumbuhan ekonominya atau yang disebut absolut konvergen. Temuan SESRIC (2013) yang menyatakan adanya kecenderungan konvergen bersyarat diantara anggota OKI yang dikarenakan faktor modal sumberdaya manusia merupakan faktor penjas yang mengakibatkan adanya 50% variasi dari pendapatan perkapita dan tingkat

<sup>4</sup> Di dunia ini terdapat lima kelompok Negara berserikat yang sudah mewujudkan monetary union, tiga union di afrika, satu di karibia, dan satu di Eropa

konvergenitasnya mencapai 0,5% pertahun. Sehingga, hasil riset ini merekomendasikan agar negara-negara anggota OKI terus meningkatkan investasinya pada sector pendidikan, termasuk didalamnya memberikan kesempatan yang luas bagi kaum wanita untuk mengenyam pendidikan yang lebih tinggi.

Usulan lainnya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara-negara anggota OKI adalah dengan menciptakan iklim yang kondusif bagi masuknya investasi asing maupun domestik sebagai agen pendorong pertumbuhan ekonomi. Di sisi lain, seperti disinggung semula bahwa intensitas perdagangan intra-OKI sangat rendah yang menyebabkan tingkat konvergenitasnya relatif tinggi. Sehingga penguatan hubungan perdagangan intra OKI perlu ditingkatkan untuk mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi. Aspek lainnya yang dianggap penting untuk meningkatkan pertumbuhan dan mengurangi kesenjangan antar negara anggota yang berserikat adalah dengan menekan laju pertumbuhan penduduk dan pengembangan kelembagaan baik di tingkat pemerintah lokal, nasional maupun regional menjadi lebih baik.

### Kesamaan Gejala Struktural

Untuk melihat gejala permintaan dan penawaran yang mengindikasikan gejala struktural di kawasanyang berserikat, maka penelitian ini

menggunakan pendekatan yang dilakukan oleh Ramayandi (2005). Beberapa tahapan uji untuk menentukan bahwa model yang menggambarkan tentang gejala struktural sehingga layak digunakan uji Vector Autoregression adalah sebagai berikut:

#### 1. Uji Deskripsi data

Dengan mengambil sample series dari tahun 1975 – 2011, yang berarti terdapat 36 tahun pengamatan untuk masing masing negara, sehingga total sample untuk menguji gejala permintaan (logGDPriil) maupun gejala penawaran atau inflasi (logGDPdeflator) berjumlah 222 pengamatan.

#### 2. Uji Stationaritas

Masing-masing variabel kemudian diuji stationaritas. Dengan menggunakan uji Augmented Dickey Fuller (ADF) untuk menguji unit root, diperoleh kesimpulan bahwa variabel GDP riil dan Deflator GDP belum stationer. Oleh karena itu dilakukan first differencing, yaitu mengurangi data dengan periode sebelumnya. Hasil uji difference menunjukkan bahwa bahwa data stationer sehingga dapat dilakukan uji unstructural VAR. Pemilihan lag optimum didasarkan pada perhitungan nilai AIC terendah, dan lag pertama memiliki nilai terendah, sehingga variabel ini yang digunakan untuk menghitung VAR.

**Tabel 4.** Uji Statistik Deskriptif

	N	Range	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Std. Error
Deflator	222	491.53	.00	491.53	71.5158	4.94543
GRiil	222	1.38E12	1.47E8	1.38E12	1.1062E11	1.40756E10
Valid N (listwise)	222					

Sumber: SPSS 17, pengolahan data, 2013

**Tabel 5.** Uji Stasioner

Variabel/Uji Statistik	Nilai statistik	Critical value	Keterangan
1. IRAQ · GDP Deflator · GDP Riil	-1.909 2.303	-3.600 -1.950	Belum stationer
2. IRAN · GDP Deflator · GDP Riil	4.457 2.875	-3.600 -1.950	Belum stationer
3. SAUDI ARABIA · GDP Deflator · GDP Riil	5.838 4.346	-3.600 -1.950	Belum stationer
4. UNI EMIRAT ARAB · GDP Deflator · GDP Riil	2.028 5.380	-3.600 -1.950	Belum stationer
5. QATAR · GDP Deflator · GDP Riil	1.987 10.071	-3.600 -1.950	Belum stationer
6. KUWAIT · GDP Deflator · GDP Riil	1.226 3.903	-3.600 -1.950	Belum stationer

Sumber: STATA 12 , pengolahan data, 2013

### Gejolak Permintaan

Gejolak permintaan pada intinya adalah terdiri dari kebijakan makroekonomi yang murni dan komponen stokastik. Guncangan permintaan dasarnya menangkap kedua komponen guncangan kebijakan makro dan guncangan preferensi

publik dalam perilaku permintaan swasta. Hasil korelasi pearson menunjukkan bahwa guncangan permintaan *agregat* dari kelima negara kecuali Kuwait memiliki perilaku ekonomi yang tidak hanya cenderung berkorelasi tetapi juga berkembang bersama pada periode yang diamati.

**Tabel 6.** Uji Korelasi Pearson Estimasi VAR Gejolak Permintaan

		Correlations					
		DIFF (IRQ_1,1)	DIFF (IRN_1,1)	DIFF (SAU_1,1)	DIFF (UEA_1,1)	DIFF (QTR_1,1)	DIFF (KWT_1,1)
DIFF(IRQ_1,1)	Pearson Correlation	1					
	Sig. (2-tailed)						
	N	36	36	36	36	36	36
DIFF(IRN_1,1)	Pearson Correlation	.791**	1				
	Sig. (2-tailed)	.000					
DIFF(SAU_1,1)	Pearson Correlation	.897**	.809**	1			
	Sig. (2-tailed)	.000	.000				
DIFF(UEA_1,1)	Pearson Correlation	.868**	.735**	.934**	1		
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000			
DIFF(QTR_1,1)	Pearson Correlation	.924**	.868**	.967**	.896**	1	
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000	.000		
DIFF(KWT_1,1)	Pearson Correlation	-.581**	-.436**	-.512**	-.525**	-.597**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.008	.001	.001	.000	

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Sumber: SPSS 17, pengolahan data, 2013

## Gejolak Penawaran

Meskipun guncangan penawaran agregat diantara ke lima negara kawasan teluk menunjukkan magnitude yang lebih kecil dibandingkan guncangan permintaan agregat, tetap menunjukkan tingkat signifikansi korelasi positif yang

tinggi kecuali untuk Kuwait. Justifikasi untuk temuan ini adalah adanya overinvestasi dibalik tingginya pertumbuhan ekonomi di kawasan timur tengah yang berdampak pada perbedaan pola pertumbuhan ekonomi di masing-masing negara anggota.

**Tabel 7.** Uji Korelasi Pearson Estimasi VAR Gejolak Penawaran

		Correlations					
		DIFF (IRQ_1,1)	DIFF (IRN_1,1)	DIFF (SAU_1,1)	DIFF (UAE_1,1)	DIFF (QTR_1,1)	DIFF (KWT_1,1)
DIFF(IRQ_1,1)	Pearson Correlation	1					
	Sig. (2-tailed)						
	N	36	36	36	36	36	36
DIFF(IRN_1,1)	Pearson Correlation	.442**	1				
	Sig. (2-tailed)	.007					
DIFF(SAU_1,1)	Pearson Correlation	.668**	.445**	1			
	Sig. (2-tailed)	.000	.007				
DIFF(UAE_1,1)	Pearson Correlation	.701**	.492**	.911**	1		
	Sig. (2-tailed)	.000	.002	.000			
DIFF(QTR_1,1)	Pearson Correlation	.742**	.588**	.914**	.908**	1	
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000	.000		
DIFF(KWT_1,1)	Pearson Correlation	-.441**	-.307	-.462**	-.452**	-.548**	1
	Sig. (2-tailed)	.007	.068	.005	.006	.001	

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Sumber: SPSS 17, pengolahan data, 2013

## KESIMPULAN

Secara umum dapat disimpulkan bahwa keenam negara yang berada di kawasan teluk dapat memulai untuk menjadi sebuah kawasan mata uang bersama dengan pengecualian negara Kuwait yang memiliki gejolak permintaan dan penawaran yang tidak searah dengan perubahan dan gejolak struktural yang terjadi di ke lima negara lainnya. Hal ini dapat terjadi dikarenakan faktor kebijakan makro ekonomi yang berbeda terutama dalam penentuan sistem rezim moneter yang digunakan. Tetapi, ini bukanlah satu-satunya alasan, perbedaan pola pertumbuhan, dan faktor stokastik dari data itu sendiri perlu menjadi perhatian.

Implikasinya bagi Indonesia dengan adanya kawasan mata uang bersama disebagian negara OKI, akan memberikan kemudahan akses pasar yang lebih luas dalam aktivitas perdagangan dengan negara yang berserikat, dan kemudahan dalam sisi regulasi yang diterapkan di negara-negara yang memiliki serikat moneter, sehingga

diharapkan keuntungan yang diperoleh Indonesia dengan adanya serikat moneter di negara-negara OKI dapat meningkatkan pendapatan nasional dan kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdmoulah, W. (2011) Arab Trade Integration: Evidence from Zero-Inflated Negative Binomial Model *Vol. 2. Journal of Economic Cooperation and Development* (pp. 39-66).
- Adom, A. D. (2012). Investigating the Impacts of Intraregional Trade and Aid on Per Capita Income in Africa: Case Study of the ECOWAS. *Economics Research International*.
- Aizenman, J., & Sengupta, R. (2012). *The financial trilemma in China and a Comparative Analysis with India*. Paper presented at the APEA Conference, Nanyang Technological University, Singapore.



- Al-Jarhi, M. A. Islamic Finance: An Efficient & Equitable Option *IRTI*. Jeddah, Saudi Arabia: IRTI.
- Cheewatrakoolpong, K., & Ariyasajakorn, D. (2012). *The Quantitative Assessment of Trade Facilitation Benefits in the ASEAN+6*. Paper presented at the APEA Conference, Nanyang Technological University, Singapore.
- Dridi, M. H. a. J. (2010) The Effects of the Global Crisis on Islamic and Conventional Banks: A Comparative Study. *Vol. 10*. New York IMF.
- Duasa, J. (2010). Income Convergence or Income Divergence? A Study on Selected OIC Countries *Journal of Economic Cooperation and Development*, 31(4), 29-48.
- Ghani, G. M. (2011). The Impact of Trade Liberalisation on the Economic Performance of OIC Member Countries. *Journal of Economic Cooperation and Development*, 32(1), 1-18.
- Gundogdu, A. S. (2011). Determinants of OIC Countries Customs Revenue vis-a-vis Implementation of WTO customs Valuation Agreement. *Journal of Economic Cooperation and Development*, 3(32), 39-64.
- Gurler, O. (2000). Role and Function of Regional Blocs and Arrangements in the Formation of the Islamic Common Market. *Journal of Economic Cooperation*, 4(21), 1-28.
- Hakim, L., AboElsoud, M., & Dahalan, J. (2012, June, 2012). *The Pattern of Macroeconomics and Economic Integration: Evidence on D-8 Economic Cooperation*. Paper presented at the APEA Conference, Nanyang Technological University, Singapore.
- Hasan, M. K. (1998) An Empirical Investigation of Economic Cooperation Among the OIC Member Countries *ERF Working Paper: Vol. 02/2*. Egypt: Commision of the European Communities.
- Huang, I.-C., & Chang, S.-H. (2012). *Trade and Economic Growth: Does the Financial System Matter?* Paper presented at the APEA Conference, Nanyang Technological University.
- Iqbal, M., Ali, S. S., & Mulyawan, D. (2007). *Advances in Islamic Economics and Finance*. Paper presented at the 6th International Conference on Islamic Economics and Finance, Jakarta, Indonesia.
- Ito, T. (2010). China as Number One: How about the Renminbi? *Asia Reshaping the Global Economic Order*, 5(2), 249-280.
- Kawasaki, K. (2012). *How does the regional monetary unit work as a surveillance tools?* Paper presented at the APEA conference, Nanyang Technological University, Singapore.
- Nicolas, F. (2012). *An updated analysis of intra-regional trade linkages in East Asia A post-crisis change of paradigm?* Paper presented at the APEA Conference, Nanyang Technological University.
- SESRIC. (2010) Annual Economic Report on the OIC Countries 2010. Ankara, Turkey.
- SESRIC. (2012) Exchange rate Regimes in the OIC Member Countries. Ankara, Turkey.
- SESRIC. (2013) Economic Growth and Convergence across the OIC Countries: An Econometric Framework. Ankara, Turkey.
- Tam, K. P. (2012). *A re-examination of Hong Kong and Singapore different exchange rate regimes in real exchange rate misalignment: Considering the impact of entreport trade*. Paper presented at the APEA Conference, Nanyang Technological University, Singapore.



# IMPLEMENTASI KERJA SAMA PEMERINTAH DAN SWASTA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR SEKTOR AIR MINUM DI INDONESIA

## *PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IMPLEMENTATION ON INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT OF WATER SECTOR IN INDONESIA*

**Bahtiar Rifai**

Pusat Penelitian Ekonomi LIPI,  
E-mail: bahtiar2000@gmail.com

### ***Abstract***

*It has widely recognized how Public Private Partnership (PPP) contributes in infrastructure provision. Many countries have applied PPP for several reasons, ranging from limitation of government's budget to the professionalism of private sector in developing and managing infrastructures. PPP infrastructure has been implemented in Indonesia since 1990s, and implemented initially on toll road and electricity sectors. Water as the basic infrastructure supporting development has limited private involvement compare to other sectors. Most of water services are provided and operated by Local Government Owned Enterprises (BUMD) which face several constraints to achieve better performance.*

*This article based on field study in 2013 and conducted in three provinces such as: East Java, Banten and Jakarta. Primary and secondary data were used to analyse PPP implementation in water sector, particularly for characteristics, achievements, problems and challenges PPP. Primary data collected through in-depth interview with key institutions and Focus Group Discussion (FGD) representing stakeholders. Using development economics, public economics and institutional economics approaches, the result explained through descriptive qualitative analysis.*

*The finding shows that water PPP has been implemented in various ways. The longest period for PPP has been undertaken by Jakarta Province through PAM Jaya cooperated with AETRA and Palyja Companies. In fact, private involvement on water provision in Jakarta haven't been significantly improving to the company and service performances due to the lack of management and limited bargaining position of PAM Jaya in the contract agreement. Meanwhile ideal showcase of water provision is Tangerang Regency along with PT AETRA Air Tangerang. Unfortunately this model tends pure private investment than in PPP implementation. Moreover, the biggest project (based on investment value) will be located in East Java province and it hasn't started yet because institutional and administrative problems have been hampering on the PPP's preparation process since it initiated.*

**Keywords:** *PPP, water, local government, infrastructure, institutional*

### **Abstrak**

*Public Private Partnership (PPP) atau Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS) telah banyak diimplementasikan untuk mendukung penyediaan infrastruktur. Banyak negara mengaplikasikan KPS dengan beberapa pertimbangan mulai dari akibat keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh Pemerintah hingga dipandangnya pihak swasta lebih profesional dalam pengelolaan infrastruktur. Air minum sebagai salah satu infrastruktur dasar mendukung langsung pembangunan justru memiliki keterlibatan pihak swasta dibandingkan sektor yang lain. Hal ini disebabkan air minum dipandang sebagai sektor yang harus lebih banyak manfaat sosialnya sehingga dibangun dan dikelola oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Realitasnya, masih banyak Perusahaan Air Minum (PAM) yang beroperasi dalam kondisi non profitable dan menghadapi berbagai kendala untuk meningkatkan kinerja bisnisnya.*

*Artikel ini berbasis pada penelitian lapangan di tahun 2013 yang dilakukan di tiga provinsi, seperti Jawa Timur, Banten dan Jakarta. Dengan menggunakan data primer dan sekunde, artikel ini berusaha menganalisa pelaksanaan KPS infrastruktur air minum khususnya mengenai karakteristik, pencapaian, permasalahan dan tantangan KPS. Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap institusi kunci dan dengan melakukan diskusi kelompok terfokus (Focus Group Discussion) yang merepresentasikan pemangku kepentingan terkait. Melalui pendekatan ekonomi pembangunan, ekonomi publik dan ekonomi kelembagaan, hasil studi dijelaskan dengan analisa deskriptif kualitatif.*

Hasil analisa menunjukkan bahwa KPS Air Minum di Indonesia diimplementasikan dalam beberapa model. KPS terpanjang masa konsesinya berada di Jakarta yang merupakan kerja sama antara PAM JAYA (Jakarta Raya) dengan investor Singapura (PT AETRA) dan Perancis (PT Lyonnaise Jaya). Sangat disayangkan keterlibatan pihak swasta dalam penyediaan air minum di Jakarta belum mampu meningkatkan performa secara signifikan terhadap pelayanan maupun kinerja perusahaan akibat lemahnya pengelolaan maupun posisi tawar PT PAM Jaya dalam kontrak kerja sama. Tangerang merupakan salah satu model yang cukup ideal dalam penyediaan infrastruktur air minum, meskipun belum sepenuhnya KPS, yang mana cenderung murni investasi pihak swasta. Proyek investasi KPS air minum terbesar akan dibangun di Propinsi Jawa Timur yang hingga saat ini belum terbangung akibat terkendala permasalahan administrasi dan kelembagaan.

**Kata kunci:** KPS, Swasta, Pemerintah, Air Minum

## PENDAHULUAN

Infrastruktur merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan pembangunan. Berdasarkan studi Bank Dunia, setidaknya 30% dari proses pembangunan disumbang dari ketersediaan dan ketercukupan infrastruktur. Lebih lanjut, untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 1 %, dibutuhkan peningkatan investasi infrastruktur 20-30% dari anggaran yang ada (the World Bank, 2015). Sementara itu, beberapa studi juga menunjukkan pentingnya peran infrastruktur dalam pembangunan yang mana infrastruktur memiliki elastisitas berkisar 0,07 hingga 0,44 terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Artinya bahwa ketercukupan dan akses yang memadai terhadap infrastruktur berimplikasi positif terhadap pembangunan, seperti penciptaan lapangan kerja, peningkatan efisiensi dan daya saing dalam proses produksi dan pemberdayaan terhadap sumber-sumber daya yang dimiliki suatu wilayah.

Meskipun demikian strategis dan pentingnya infrastruktur, tidak berarti infrastruktur telah tercukupi dan tersedia dalam mendukung pembangunan. Dalam realitasnya, ketersediaan infrastruktur belum mencapai kondisi ideal untuk mendukung perekonomian. Salah satu kendala yang dihadapi adalah keterbatasan anggaran pemerintah untuk membangun infrastruktur, terutama saat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus didistribusi sebijaksana mungkin untuk membiayai pos-pos penting lainnya seperti kesehatan, pendidikan hingga pos pertahanan keamanan.

Lebih lanjut, dalam rangka mencapai target pertumbuhan ekonomi sebesar 7 persen per tahun, Pemerintah Indonesia membutuhkan anggaran pembangunan infrastruktur sebesar Rp1.923,7

Triliun untuk investasi selama tahun 2010 hingga 2014. Namun jumlah anggaran yang dialokasikan oleh Pemerintah pusat hanya sebesar 29,1 persen dari total investasi yang dibutuhkan (sekitar Rp 559,54 Triliun) serta jumlah anggaran yang dialokasikan oleh Pemerintah Daerah sebesar Rp 355,07 Triliun. Dengan demikian, pemerintah perlu mendorong keterlibatan sektor swasta di dalam pembangunan dan penyediaan infrastruktur melalui skema Public Private Partnership (PPP) yang diharapkan bisa berkontribusi guna menutupi *gap* anggaran infrastruktur tersebut sebesar Rp 668,34 Triliun.

Dari berbagai jenis proyek infrastruktur yang ditawarkan oleh Pemerintah melalui skema PPP, jenis infrastruktur sosial seperti infrastruktur penyediaan air bersih (*water supply*) dianggap paling minim diminati oleh swasta karena memiliki tingkat keuntungan yang rendah. Kondisi ini dapat diamati melalui masih banyaknya proyek KPS yang belum direspon oleh sektor swasta (lihat Tabel 1). Dari 11 proyek KPS air bersih, baru tiga yang berhasil dijual ke swasta (Dua dalam tahap lelang, satu dalam tahap kelengkapan dokumen pemenang lelang-Lihat Tabel 2). Sementara itu delapan proyek yang lain masih belum memasuki tahapan tender yang harusnya sudah dilakukan pada tahun 2012. Kondisi ini diprediksi akibat terdapatnya hambatan dalam penyiapan dokumen penawaran, proses pelelangan, kapasitas Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJPK) hingga sinkronisasi peraturan dan birokrasi.

Tidak hanya itu saja, kendala juga dihadapi bagi tiga proyek KPS lain yang telah memasuki periode pelelangan (lihat tabel 1.2), seperti keterlambatan dalam proses lelang (dari proses penjaringan sektor swasta, penilaian dokumen,



**Tabel 1.1** Delapan Proyek KPS Air Minum yang Ditawarkan

No.	Nama Proyek	Badan Kontrak	Skema KPS	Investasi (US\$ Juta)	Status	Dukungan Pemerintah	Target tender
1	Pasokan Air Bersih DKI Jakarta-Bekasi-Karawang (Jatiluhur)	Kementerian PU	BOT	189,30	OBC: Completed; FBC: -	Belum ditentukan	2012
2	Pasokan Air Bersih Pondok Gede, Bekasi	Pemkot Bekasi	BOT (20-25 tahun)	20,00	OBC: Completed; FBC: -	Belum ditentukan	2012
3	Pasokan Air Bersih Kota Semarang Barat	Pemkot Semarang	-	78,00	OBC: On going FBC:-	Menyediakan tanah	2013
4	Pasokan Air Bersih Lamongan	Pemprov Jatim	BOT (20 tahun)	16,67	OBC: Completed; FBC: -	Menyediakan tanah	2012-2013
5	Southern Bali Water Supply	Pemprov Bali	BOT (30 tahun)	30,00	OBC: Completed; FBC: -	Menyediakan tanah	2012-2013
6	Pasokan Air Bersih Surakarta	Pemkot Surakarta		6,74	-	Menyediakan tanah	2012
7	Pasokan air bersih Kabupaten Bandung	Pemkab Bandung	Jawa Barat	17,17	-		2012
8	Pasokan air bersih Kabupaten Klungkung (Tukad Unda)	Pemkab Klungkung	Bali	43,50	-	-	2012

Sumber: PPP Book 2011,2012

**Tabel 1.2** Proyek KPS Air Minum yang Dalam Proses Implementasi

No.	Nama Proyek	Badan Kontrak	Skema KPS	Investasi (US\$ Juta)	Model Kerja sama
1.	Pasokan air bersih Umbulan	Pemprov Jawa Timur	BOT	204,20	- bulk water supply system - Tranmisi pipeline (106 Km)
2.	Pasokan Air Bersih Bandar Lampung	Pemkot Bandar Lampung	BOT	38,00	- Ekstrasi bahan baku air - Pengolahan air - menyuplai air bersih
3.	Pasokan Air Bersih Maros, Sulawesi Selatan	Pemprov Sulsel	BOT	12,90	- Pembangunan penyediaan air bersih - Pendistribusian air bersih & hak suplai, - Reservoir

Sumber: PPP Book 2012

pelelangan hingga pengumuman pemenang) Ditengarai keterlambatan tersebut tidak hanya semata-mata keterbatasan dari Pemerintah namun adanya keterbatasan kapasitas sektor swasta dalam membiayai proyek tersebut. Dengan kata lain dibutuhkan waktu yang tidak sebentar untuk menemukan sektor swasta yang memiliki kelayakan dalam aspek teknis, administratif maupun kemampuan finansialnya.

Berbagai kondisi tersebut menjadi kontraproduktif terhadap upaya pemerintah

untuk mendorong peningkatan partisipasi swasta maupun pemenuhan ketersediaan infrastruktur. Idealnya, tahapan administratif dapat dilakukan seefisien untuk mengurangi keterlambatan waktu maupun peningkatan biaya yang bermuara pada penerapan tarif yang lebih tinggi sehingga beresiko berkurangnya manfaat dari infrastruktur tersebut. Sementara itu, Pemerintah pun tengah berupaya menarik minat swasta melalui beberapa kebijakan terkait, seperti penyediaan *Viability Gap Fund* (VGF), Undang-undang mengenai

pertanahan untuk pembangunan infrastruktur, hingga pendirian Lembaga Penjaminan dan Pembiayaan Infrastruktur. Namun demikian apakah upaya-upaya tersebut telah mampu meningkatkan partisipasi swasta dalam PPP air minum, mengingat permintaan air minum terus tumbuh seiring pertumbuhan penduduk? Tulisan ini selanjutnya akan memberikan gambaran pelaksanaan PPP Air minum di Indonesia yang ditinjau dari motivasi, karakter kerja sama, pencapaian dan tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan PPP tersebut.

## TINJAUAN PUSTAKA

Lazimnya di berbagai negara, kegiatan pembangunan infrastruktur seperti kereta api, jalan, energi, ketenagalistrikan, dan sistem air bersih sepenuhnya dimiliki, dilakukan (operasionalisasi) dan dibiayai oleh Pemerintah. Dalam perkembangannya, tidak seluruh negara memiliki kapasitas yang memadai dalam penyediaan infrastruktur, khususnya dalam aspek pembiayaan. Dilain sisi, beberapa kegiatan infrastruktur yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/*nationalized firms* tidak dapat menunjukkan kinerja yang optimal. Selanjutnya, dalam mengakomodasi keterbatasan pembiayaan kegiatan pembangunan infrastruktur sekaligus mendorong optimalisasi kinerja, *Public Private Partnership* (PPP) mulai dikembangkan di beberapa negara sejak awal tahun 1990 di beberapa negara (Riberio dan Dantas, 2009: 2).

PPP dimaknai sebagai kerja sama antara Pemerintah dan sektor swasta berdasarkan kapasitas masing-masing pihak untuk memenuhi tujuan bersama yang disepakati dalam bidang kebutuhan umum dengan mempertimbangkan kesesuaian alokasi sumber daya, resiko dan imbal jasa/penghargaan (*rewards*). Dalam bahasa yang lain, PPP adalah kesepakatan antara dua pihak atau lebih yang memungkinkan mereka saling bekerja sama guna mencapai tujuan bersama, yang mana masing-masing pihak berperan berdasarkan tingkat tanggung jawab dan kekuasaannya, tingkat investasi atas sumber daya, level potensi resiko dan keuntungan bersama (Allan, 1999).

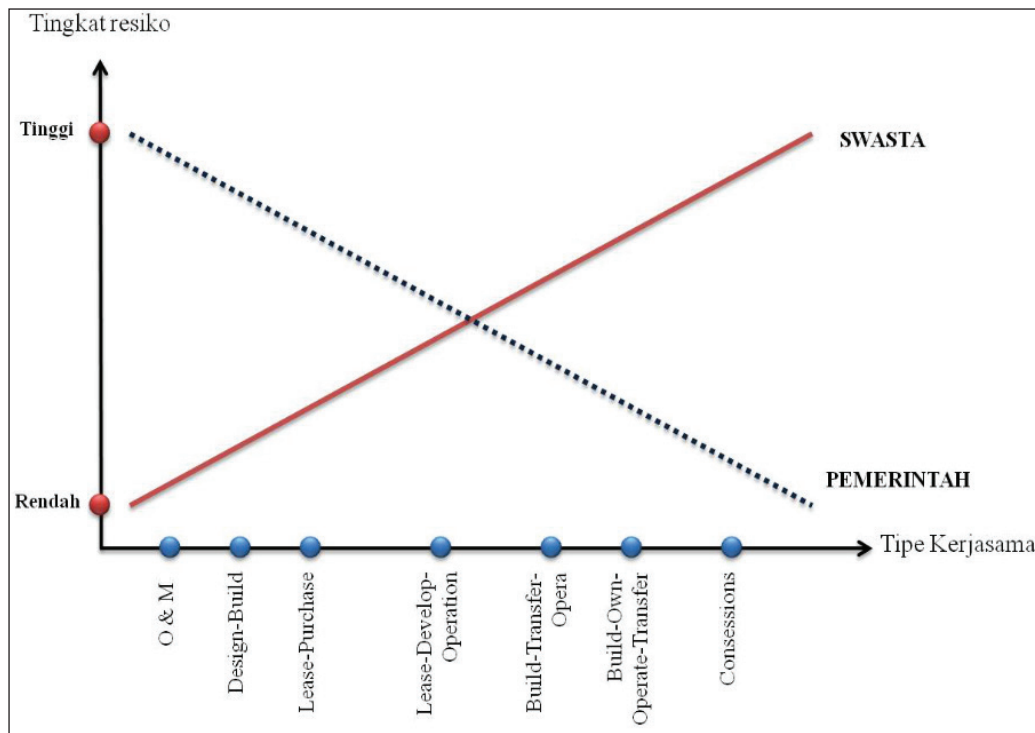
PPP dapat pula dipandang sebagai kemitraan antara Pemerintah dan sektor swasta dalam

penyediaan infrastruktur, yang mana sebelumnya dilakukan sepenuhnya oleh Pemerintah. Masing-masing pihak yang terlibat dalam kemitraan memperoleh manfaat secara relatif terhadap yang lain menurut kinerja dalam sektor-sektor khusus/ tertentu. Kombinasi tingkat kemanfaatan antar mitra maupun antar sektor kegiatan secara langsung mempengaruhi kesuksesan pelaksanaan PPP. Oleh karena itu, dengan spesialisasi dan optimalisasi kinerja pada tiap-tiap sektor kegiatan mampu mendorong pencapaian skala ekonomi dan efisiensi dalam pelayanan publik dan infrastruktur (Rostiyanti dan Tamin, 2010: 1133).

Mekanisme PPP berfungsi menggeser mayoritas pembiayaan dari Pemerintah kepada pihak swasta sehingga meminimalisasi biaya pemeliharaan, peningkatan kualitas pelayanan, efisiensi terhadap keteringgalan teknologi, resiko finansial, maupun dalam meningkatkan kapasitas pengelola. Sementara swasta dipandang berpotensi mampu memberikan pengelolaan yang efisien melalui mekanisme yang lebih terstruktur dan terukur beserta kemampuan pembiayaan yang lebih fleksibel. Pada awal digagasnya PPP, terdapat tiga tipe dasar kerja sama yaitu (Schneider and Davis, 2010: 2–3):

- a. Proyek pembangunan dengan pembiayaan langsung melalui mitra sektor swasta.
- b. Pembagian kontribusi dalam pembangunan, pengelolaan beserta dengan resiko diantara beberapa mitra sektor swasta.
- c. Investasi khusus *dalam transit-supportive development*

Dalam perkembangannya PPP telah mengalami berbagai evolusi dalam bentuk-bentuk skema kerja samanya yang mengacu pada: 1) tingkat alokasi resiko antar mitra; 2) kapasitas dan tingkat peran serta masing-masing mitra yang dibutuhkan sesuai dengan kesepakatan; 3) potensi implikasi dari tingkat imbal jasa yang diberikan. Sementara itu, fungsi dari PPP telah dimodifikasi guna mengakomodasi dinamika yang berkembang, seperti bentuk partisipasi dalam kegiatan (perencanaan, pembangunan, pembiayaan, pengoperasian/ pengelolaan, pemeliharaan) maupun tipe imbal jasa yang disepakati (kepemilikan, transfer, sewa, pengembangan maupun pembelian). Hal tersebut selanjutnya dimodifikasi dalam beberapa bentuk



Sumber: Riberio dan Dantas, 2009: 2

**Gambar 1.** Tingkat Resiko Berdasar Tipe Kerja sama dalam PPP

kesepakatan seperti (Menckhoff dan Zegras, 1999, Zhang, 2001 dalam Riberio dan Dantas, 2009: 2):

- a. *Build-Operate-Transfer* (BOT);
- b. *Design-Build-Operate-aintain* (DBOM);
- c. *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO);
- d. *Build Own-Operate* (BOO);
- e. *Rehabilitate-Operate-Transfer* (ROT).

Hal yang paling menarik adalah pada saat masing-masing tipe kerja sama dalam PPP memiliki tingkat resiko yang berbeda-beda sesuai dengan tingkat partisipasi dan imbal jasa yang diberikan. Semakin berkurangnya partisipasi Pemerintah maka semakin besar potensi resiko yang ditransfer kepada pihak swasta, demikian pula sebaliknya. Dapat dimisalkan pada tipe Operasi dan Pemeliharaan, resiko terbesar akan melibatkan Pemerintah. Sementara dalam tipe Konsesi, resiko paling besar akan ditanggung oleh swasta berikut dengan besarnya investasi yang harus dikeluarkan.

Namun demikian, besarnya resiko yang harus ditanggung akan diikuti dengan potensi penerimaan imbal jasa atas investasi yang diberikan. Dengan kata lain, semakin besar

investasi yang diberikan berpotensi menimbulkan resiko yang besar beserta dengan *reward* atas investasi tersebut. Hubungan searah antara resiko dan *reward* akan cukup menarik bagi sektor swasta khususnya apabila resiko tersebut masih dapat diakomodasi melalui *reward* yang diterima.

Konsep PPP di Indonesia, lebih dikenal dengan Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS), telah diaplikasikan di beberapa kegiatan pembangunan infrastruktur melalui Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2005 dengan tujuan utama mewujudkan ketersediaan, kecukupan, kesesuaian dan keberlanjutan infrastruktur bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat.

Melalui KPS diharapkan mampu mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur; meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan infrastruktur; serta mendorong imbal balik terhadap penggunaan infrastruktur tersebut. KPS tersebut dapat berupa perjanjian kerja sama ataupun izin pengusahaan. Selanjutnya, dibandingkan dengan konsep PPP secara umum, KPS lebih menekankan pada kerja sama antara Pemerintah dan Swasta dibandingkan ketentuan yang lebih mendetail. Skema KPS secara mendetail selanjutnya ditentukan berdasar

sektor kegiatan infrastruktur, yaitu kesepakatan antara Penanggung Jawab Proyek Kerja sama (PJPK) dengan Badan Usaha mengacu pada UU No. 67/2005.

Dalam rangka memastikan PPP mampu berjalan secara efisien dan efektif, khususnya menarik minat swasta dalam berpartisipasi, program PPP harus diikuti kerangka kebijakan (*policy framework*) yang melingkupinya. Hal tersebut sebagai bentuk keseriusan Pemerintah dan kemauan politik dalam mewujudkan PPP. Kerangka kebijakan yang teraktualisasi dalam kelembagaan, yaitu peraturan perundangan dan institusi terkait, sangat mutlak dibutuhkan kehadirannya secara kelengkapan maupun cakupannya dalam mengelola skema kerja sama. Kepastian dan kejelasan dalam konsep kelembagaan PPP secara langsung memberikan pemahaman peran-tanggungjawab dan tingkat partisipasi terhadap pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses tersebut (Rostiyanti dan Tamin, 2010: 1131).

Sementara itu proyek penyediaan air minum mencakup dalam pembangunan sarana pengambilan air baku, jaringan transmisi dan distribusi, serta instalasi pengolahan. Penyediaan infrastruktur air minum di Indonesia memiliki karakter sebagai proyek dengan kebutuhan investasi yang besar, tingginya tambahan biaya tetap dan rendahnya biaya *marginal supply*, tingginya *sunk costs*, resiko aset yang terbengkalai akibat perubahan dan dinamika yang berkembang, beragamnya karakter pengguna (*users*) infrastruktur, eksternalitas tidak mencerminkan besarnya tarif, waktu yang cukup lama dalam membangun instalasi baru akibat skala yang besar dan hambatan birokrasi (pengenaan tarif baru) (Clough et al, 2004 dalam Wibowo dan Mohamed 2008:350). Hal tersebut selanjutnya berpeluang meningkatkan resiko yang cukup banyak yang dapat berpengaruh terhadap eskalasi biaya proyek.

Sementara itu, beberapa negara telah berhasil dalam mengimplementasikan PPP pada sektor air minum, seperti di Filipina misalnya. PPP air minum dilatarbelakangi akibat permasalahan keterbatasan produksi air minum hingga cakupan pelayanan air minum perpipaan. Pemerintah selanjutnya mencoba menggandeng pihak swasta

untuk penyediaan air minum kepada masyarakat. Hal pertama yang dilakukan adalah menyusun dokumen kerja sama yang secara jelas mengatur mengenai target dari keterlibatan swasta maupun pemerintah, seperti dalam hal kapasitas produksi, instalasi pengolahan air yang akan dibangun, upaya mengurangi resiko kehilangan air, nilai reinvestasi yang harus dilakukan pada kegiatan produktif maupun strategis, target cakupan pelayanan (jumlah pelanggan, kualitas air, durasi) dan target efisiensi dari biaya produksi hingga 50%. Target-target tersebut menjadi dasar dari dokumen kerja sama Pemerintah dengan sektor swasta sehingga memudahkan bagi kedua belah pihak dalam mengevaluasi implementasi kerja sama tersebut. Selain itu, untuk mengakomodasi prinsip keadilan, operator menerapkan tarif yang lebih rendah kepada masyarakat miskin (Hamilton, 2011).

Keberhasilan serupa juga dilakukan oleh Pemerintah Romania yang mampu meningkatkan kualitas pelayanan dengan tarif yang lebih kompetitif. Upaya pelibatan pihak swasta justru mampu menekan resiko kehilangan air hingga 44,5%. Salah satu strategi signifikan yang diterapkan adalah dengan membangun instalasi pengolahan air (Water Treatment Plant) baru dan instalasi perpipaan (distribusi) dan meteran yang baru. Kebijakan ini mampu meningkatkan efisiensi hingga 193,7 % dibandingkan periode sebelum keterlibatan pihak swasta. Unit-unit WTP yang baru juga dapat meningkatkan kualitas air, melebihi standar Eropa. Meskipun dengan kualitas yang lebih baik, tarif yang diterapkan semakin ekonomis dan terjangkau bagi masyarakat (Hamilton, 2011).

Keberhasilan lainnya juga dialami negara Canada yang melakukan terobosan yang non konvensional dalam melaksanakan PPP air minum. Pemerintah menerapkan standar kualifikasi yang cukup ketat dalam implementasi PPP. PPP diterapkan layaknya sarana kompetisi antar pihak swasta untuk menghasilkan daya saing dan kualitas yang lebih baik. Salah satu upaya mendorong semangat kompetisi adalah pemerintah membentuk institusi jasa atau kegiatan sejenis sebagai kompetitor pihak swasta ataupun sarana mengevaluasi dari kinerja swasta. Meskipun demikian, Pemerintah juga

**Tabel 1.3** Perbandingan Pelaksanaan PPP di Kota Bucharest dan Manila

Aspek	Bucharest	Manila
Bentuk PPP	- Penyediaan air Minum dan Sanitasi	- Penyediaan Air Minum
Mitra Swasta	- Veolia of France	- Manila water, 45% saham milik Pemerintah.
Nilai Investasi	- € 70 juta	
Durasi	- 25 tahun	
Luaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membangun instalasi pengolahan air (Water Treatment Plant atau WTP)</li> <li>- Mengurangi resiko kehilangan hingga 44,5%</li> <li>- Penggunaan sistem meteran baru dan mengurangi kebocoran 193.7</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengurangan non-revenue water dari 63% (1997) ke 12.5 %</li> <li>- Investasi yang bersumber dari ekuitas digunakan sumber baku air baru.</li> <li>- Peningkatan penyaluran air ke konsumen sebesar 159% (440 liter/ hari menjadi 1140 liter/hari)</li> <li>- Peningkatan cakupan layanan air 24 jam sebesar 200% konsumen (3 juta ke 6 juta pelanggan)</li> <li>- Penurunan biaya perpipaan dari P 200 ke P 75 (per bulan)</li> </ul>

Sumber: Hamilton, 2011

memberikan insentif kepada pihak swasta yang berprestasi dengan performa yang optimal. Insentif tersebut dapat berupa pengurangan pajak maupun reinvestasi dari pemerintah. Pemerintah pun menerapkan standar pelayanan minimum untuk menjaga kualitas.

## METODE PENELITIAN

Artikel ini berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan pada tahun 2013 yang dilakukan di tiga provinsi, yaitu Jawa Timur, Banten (Tangerang) dan DKI Jakarta. Penelitian berbasis pada data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam kepada narasumber kunci seperti Perusahaan Daerah Air Minum, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendapatan Daerah, Perusahaan Operator Swasta, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Badan Investasi Daerah, masyarakat setempat maupun Asosiasi Perusahaan Swasata. Selain di Daerah, wawancara juga dilakukan di tingkat Pusat, khususnya Kementerian Terkait. Setelah melakukan wawancara, *Focus Group Discussion* (FGD) juga dilakukan terhadap representasi dari narasumber terkait. Sementara itu data sekunder diperoleh melalui penelusuran literatur terkait dengan PPP.

Pendekatan yang dilakukan adalah melalui ekonomi pembangunan, ekonomi publik dan ekonomi politik. Sementara itu analisa yang

dilakukan adalah pendekatan induktif dengan analisa deskriptif kualitatif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyediaan infrastruktur air minum di Indonesia merupakan tanggungjawab dan kewenangan Pemerintah Daerah. Infrastruktur air minum bersifat lokal karena berbasis pada sumber daya lokal yang selanjutnya didistribusikan kepada pengguna yang berada di tingkat lokal. Hal ini berimplikasi pada dikembangkannya badan penyedia air minum melalui Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Umumnya PDAM di Indonesia merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan pembiayaan yang bersumber dari Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD).

Namun demikian, penyediaan air minum tidak hanya dilakukan oleh PDAM saja, namun di beberapa wilayah telah berkembang partisipasi swasta sebagai penyedia layanan air minum. Hingga November 2010, jumlah penyelenggara pelayanan air minum perpipaan di Indonesia mencapai 402 unit yang terdiri oleh: PDAM sebanyak 382 unit (95%); berbentuk badan dibawah Dinas Pekerjaan Umum (PU) sebanyak 10 (2,5%) dan sisanya adalah swasta (10 unit). Jumlah tersebut telah mampu melayani di 83 Kota dan 319 Kabupaten. Namun demikian cukup disayangkan adalah kemampuan pelayanan



terhadap nasabah masih relatif rendah yaitu lebih dari 53% baru mampu melayani dibawah 10 ribu pelanggan sementara 34,09% mampu melayani antara 10-30 ribu pelanggan (analisa data dari Kementerian PU). Kondisi ini tentu menjadi sulit untuk mampu mencapai 150 juta sambungan. Sementara target tersebut harus tercapai di tahun 2015.

Realitasnya, hampir mendekati separuh (45.25%) dari total PDAM masih berada dalam kondisi belum sehat. Hal tersebut dapat diidentifikasi dari aspek keuangan, pelayanan, operasional dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang masih dibawah nilai patokan sebesar 2,8 (Kementerian PU). Beberapa permasalahan melingkupi dalam pembentukan kinerja PDAM seperti: 1) tingginya kepemilikan hutang sehingga menyebabkan PDAM tidak mampu melakukan ekspansi usaha maupun menciptakan investasi untuk meningkatkan kapasitas produksi; 2) masih relatif tingginya tingkat kehilangan air baik di dalam proses pengambilan, pengolahan maupun distribusi ke pelanggan; 3) sebagian besar infrastruktur telah berumur dengan aplikasi teknologi yang konvensional sehingga berpengaruh terhadap tingkat produksi air; 4) masih rendahnya tingkat pembayaran di tingkat pelanggan (<80%) sehingga berpengaruh terhadap kemampuan menutup biaya operasional; 5) sebagian besar pengenaan tarif berada dibawah harga keekonomian sehingga menekan pembentukan laba; 6) kompleksitas pengenaan tarif sehingga menyulitkan dalam penyesuaian dengan biaya. Tidak jarang isu tarif ini dijadikan kendaraan politik di tingkat daerah yang terwujud dalam intervensi Pemerintah Daerah; 7) kelangkaan baku air baik yang bersumber dari air permukaan maupun air dalam tanah. Implikasinya adalah meningkatnya biaya pengolahan air terkait proses maupun bahan baku kimia; 8) tingginya biaya investasi karena berupa jaringan kepada pelanggan; 9) sensitif terhadap gejolak makro ekonomi, misalnya inflasi, suku bunga dan nilai tukar sebab komponen impor relatif tinggi dalam investasi di sektor air minum ini (Hasil analisa data primer dan sekunder).

Implikasi di tataran yang lebih luas adalah masih rendahnya (55,04%) jumlah penduduk yang telah terakses sumber air minum terlindungi

secara nasional. Menariknya justru di tingkat perdesaan (57,87 %) proporsi masyarakat mengakses sumber air tersebut sedikit lebih besar dibandingkan di perkotaan (52,16%). Hal ini dimungkinkan karena sumber baku air yang sehat dan aman masih lebih mudah ditemukan di perdesaan dibandingkan di perkotaan. Selanjutnya apabila dikaitkan dengan pelayanan air minum perpipaan, proporsi masyarakat yang telah mendapatkannya jauh lebih kecil dibandingkan sumber air yang terlindungi yaitu hanya mencapai 27,05%. Kondisi inipun berbeda dibandingkan sebelumnya yang menunjukkan bahwa pelayanan perpipaan masih didominasi di perkotaan (41,88%) dibandingkan di perdesaan (13,94%) (Sumber: Dinas Cipta Karya, 2011).

Sementara itu apabila dikaitkan dengan target pelayanan air minum di tahun 2015 (68,87%) mengacu pada Target Pembangunan Milenium (MDGs) maka masih cukup besar pekerjaan rumah yang harus dilakukan Pemerintah, khususnya terkait pada waktu yang sangat pendek untuk merealisasikannya. Demikian pula pada pencapaian layanan kepada seluruh penduduk harus tercapai pada tahun 2025.

Menjadi pertanyaan selanjutnya adalah hal apakah yang seharusnya dilakukan Pemerintah mencermati kondisi PDAM yang masih relatif belum seluruhnya sehat sementara kebutuhan dan target pelayanan air semakin mendesak. Apabila instrumen investasi Pemerintah dilakukan nampaknya hal tersebut tidak mencukupi terhadap kebutuhan pembangunan infrastruktur air minum. Hingga tahun 2025 setidaknya dibutuhkan investasi sebesar Rp. 46 Triliun sementara diprediksi kemampuan Pemerintah hanya mencapai Rp. 11,8 Triliun. Nilai tersebut masih berpotensi meningkat apabila situasi ekonomi nasional dan global cenderung terus melambat atau memburuk, khususnya pada saat nilai tukar Rupiah terdepresiasi terhadap mata uang asing. Kondisi tersebut selanjutnya mendorong Pemerintah untuk mencari alternatif pembiayaan tersebut melalui pinjaman perbankan (nasional maupun asing) atau ‘menggandeng’ swasta untuk ikut berpartisipasi dalam penyediaan kebutuhan tersebut (Kementerian PU-BPPSPAM, 2013).

Hal yang perlu dipertimbangkan oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah beserta calon

operatornya adalah bahwa investasi di sektor air minum membutuhkan biaya yang relatif besar khususnya dalam pembangunan infrastruktur seperti instalasi pengolahan air, jaringan perpipaan, sistem meteran yang digunakan, penerapan teknologi yang modern dan efisien hingga sistem pengelolaan teknis dan keuangan. Kedua dibutuhkan pengelolaan yang tepat, transparan, akuntabel untuk memastikan bahwa kualitas dan performa pelayanan dapat terus berlanjut.

Selanjutnya dalam rangka pemenuhan kebutuhan tersebut, metode yang tengah berkembang di beberapa Negara adalah praktek *Public Private Partnership* (PPP) atau sering disebut pula sebagai Kerja sama Pemerintah Swasta (KPS). Model pelaksanaan PPP atau KPS di Indonesia memiliki beberapa karakteristik yang berbeda. Berikut adalah contoh model pengelolaan KPS di Indonesia.

### 1) *Business to Business* (B to B)

Praktek B to B ini mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 16/ 2005 mengenai peran Badan Usaha Swasta (BUS). Model B to B ini dapat dilakukan di dalam wilayah pelayanan BUMN dengan catatan disetujui oleh Dewan Pengawas/ Komisaris (dalam hal ini Pemerintah Daerah) apabila BUMD/ BUMN tidak mampu meningkatkan kualitas pelayanan SPAM di wilayahnya (Pasal 37 ayat (3)). Model ini nampaknya banyak diadopsi oleh PDAM di beberapa wilayah Indonesia khususnya pada wilayah yang memiliki keterbatasan pelayanan air minum kepada pelanggannya akibat keterbatasan produksi maupun investasi atau kelangkaan sumber baku air. Hal ini juga tim peneliti temui pada salah satu calon pengguna KPS air Umbulan yang telah melibatkan sektor swasta dalam pemenuhannya. Namun demikian nilai kesepakatan kerja sama relatif kecil demikian pula kapasitas air yang dipasok dengan nilai beli yang relatif lebih mahal dibandingkan produksi sendiri. Namun demikian hal ini cukup membantu khususnya terkait pada area-area yang belum tersambung oleh BUMD setempat namun memiliki kemampuan membayar yang lebih tinggi. Model ini relatif lebih sederhana dibandingkan KPS yang lain. Hal ini disebabkan oleh: terbatasnya pihak yang terlibat, nilai

kontrak dan mekanisme penjaminan yang relatif sederhana.

### 2) Model PPP

Semangat yang melatarbelakangi kegiatan PPP maupun B to B hampir relatif sama yaitu mendapatkan dukungan dari partisipasi swasta dalam hal penyediaan infrastruktur yang mana terbatas dapat dilakukan oleh Pemerintah. Hal mendasar yang membedakan antara B to B dan PPP terletak pada proses penjaminannya. Hal ini menjadi penting bagaimana resiko tersebut mampu ditransfer secara adil dan seimbang antara Pemerintah dan Swasta. Kedua, dengan adanya penjaminan maka mampu mengurangi resiko Pemerintah mengalami *shock* secara langsung. Melalui penjaminan pemerintah dapat melakukan persiapan dan mitigasi dalam menghadapi potensi resiko yang timbul dari adanya PPP.

Proses PPP relatif lebih panjang dan kompleks hal ini mengacu pada prinsip kehati-hatian dan pihak yang terlibat lebih banyak dibandingkan model B to B. Pemenuhan klausul standar proses penjaminan mengikuti apa yang telah ditetapkan oleh Penjaminan. Tujuan utamanya adalah mengurangi dampak dan resiko dari adanya PPP yang akan merugikan Pemerintah. Beberapa pertimbangannya adalah: 1) umumnya nilai kontrak dari PPP adalah lebih besar dibandingkan dengan B to B sehingga *magnitude* dari resiko kerja sama lebih besar; 2) kontrak PPP bersifat jangka panjang (minimal 15 tahun sampai dengan 30 tahun) sehingga membutuhkan perencanaan dan perhitungan yang matang (dalam hal penerimaan, biaya maupun resiko) sehingga mendorong pemerintah berhati-hati. Keputusan politis yang kurang mengakomodasi analisa ekonomi berpotensi menciptakan eksternalitas maupun efek yang merugikan dalam jangka panjang (Wawancara dengan PT PII). Hal inilah yang terkadang kurang dipahami oleh pelaksana PPP, utamanya adalah PJPK (Penanggungjawab Program Kerja sama), khususnya bagaimana mengelola resiko dari adanya proyek infrastruktur maupun kerja sama tersebut. Resiko tersebut apakah akan ditransfer ke Swasta seluruhnya namun berimplikasi pada tingginya kapasitas finansial yang harus diserahkan ke Swasta untuk menghadapi resiko tersebut atau dikelola secara

bersama namun memiliki ukuran relatif mengenai kompensasi yang harus diberikan khususnya besaran transfer tersebut, apakah bersumber dari jasa penggunaan layanan atau dari subsidi pemerintah atau bahkan kombinasi keduanya.

Secara umum terdapat tiga praktek penyediaan air minum dengan skema yang berbeda-beda yang dilakukan masing-masing Pemerintah Daerah setempat. KPS yang pertama adalah antara PDAM Propinsi DKI Jakarta dengan PT Palyja dan PT Aetra Air Jakarta. Pertimbangan utamanya adalah KPS ini merupakan KPS yang relatif sangat awal dilakukan di Indonesia yang mana dukungan peraturan dan kebijakan mengenai KPS belum terbangun pada saat ini. Hal ini menjadi strategis khususnya untuk melihat bagaimana kebijakan tersebut apabila belum dibentengi oleh peraturan pendukung PPP. Fokus yang kedua adalah dengan di Pemkab Tangerang yang bermitra dengan PT Aetra Air Tangerang dengan holding company adalah PT Aquatico yang berbasis di Singapura. Proyek ini merupakan proyek percontohan nasional. Kerja sama yang ketiga adalah proyek Umbulan yang dikelola oleh Pemprov Jawa Timur.

## Motivasi Pengembangan PPP Air Minum di Indonesia

Dengan tujuan utama pemenuhan kebutuhan penyediaan infrastruktur air minum, masing-

masing wilayah memiliki latar belakang yang berbeda dalam inisiasi pengembangan kerja sama Pemerintah-Swasta. Seperti misalnya di Pemkab Tangerang lebih didorong oleh kondisi darurat akibat berkembangnya wabah diare di wilayah sekitar Bandara Soekarno-Hatta di Cengkareng. Bandara tersebut merupakan pintu gerbang ke Indonesia sehingga berimplikasi terhadap diterbitkannya travel warning dari Negara lain untuk ke Indonesia. Hal ini nantinya akan berimplikasi terhadap kegiatan pembangunan dan ekonomi secara nasional, khususnya terkait investasi maupun perdagangan antar Negara (ekspor-impor). Besarnya resiko dan mendesaknya kondisi tersebut mendorong Pemerintah Daerah untuk mengembangkan PPP. Hal ini disebabkan oleh dua hal mendasar: 1) wilayah tersebut belum terakses air minum perpipaan yang dilakukan oleh PDAM setempat; 2) terbatasnya kemampuan fiskal daerah untuk melakukan investasi pengembangan jaringan di wilayah tersebut. Rencana PPP ini selanjutnya diangkat sebagai agenda di tingkat Pusat yang terealisasi melalui aspek fasilitasi dan perbantuan dalam menyusun dokumen PPP. Hal tersebut selanjutnya direalisasikan di tahun 2008 dengan pemenang adalah PT AAT. Saat ini PT AAT telah memasuki tahapan operasionalisasi (produksi hingga distribusi ke pelanggan) sejak tahun 2011 akhir.

Hal tersebut berbeda dengan rencana Umbulan yang berada di Propinsi Jawa Timur.

**Tabel 1.4** Motivasi Pengembangan PPP di Tiga Wilayah Penelitian

DKI Jakarta	Pemkab Tangerang	Pemprov Jatim
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instruksi dari Pemerintah Pusat</li> <li>- Target peningkatan cakupan dan kualitas pelayanan</li> <li>- Pengelolaan yang lebih profesional</li> <li>- Peluang partisipasi swasta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wabah Diare &amp; Kolera di wilayah sekitar bandara</li> <li>- Bandara sebagai pintu gerbang Indonesia → <i>travel warning</i></li> <li>- Diangkat menjadi agenda nasional</li> <li>- 5 Kecamatan belum terakses air perpipaan</li> <li>- Keterbatasan kemampuan PDAM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keberadaan sumber baku air Umbulan dengan potensi debit besar namun minim pemanfaatan.</li> <li>- Pertumbuhan kebutuhan baku air</li> <li>- Pertumbuhan permintaan akan air minum</li> <li>- Peluang partisipasi swasta</li> </ul>
Inisiasi: 1997	Inisiasi: 2008	Inisiasi: 1983
Mitra: PT Palyja PT Aetra Air Jakarta	Mitra: PT Aetra Air Tangerang	Mitra: belum
Tahap operasionalisasi	Tahap operasionalisasi	Tahap kelengkapan dokumen penawaran, AMDAL, Pra Kualifikasi

Sumber: Analisa data Primer dan Sekunder



Pengembangan PPP di Propinsi ini lebih didorong pada keberadaan potensi sumber baku air Umbulan yang memiliki debit besar (4.500 liter/detik) dengan kualitas air pegunungan yang sangat baik (0,01) atau setara dengan kualitas air mineral dalam kemasan. Namun sayangnya pemanfaatannya masih dibawah dari kapasitas debit yaitu baru mencapai sekitar 400 liter per detik, yang mana sisanya hanya dibiarkan mengalir ke laut. Pemanfaatnya masih terbatas pada distribusi perpipaan oleh Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya sebagai air curah ke PDAM mitra, pertanian, penggunaan air mineral kemasan dan kebutuhan sehari-hari masyarakat. Disisi lain pertumbuhan permintaan akan air perpipaan semakin tinggi, khususnya di wilayah Pemkot Surabaya dan Pasuruan, Pemkab Gresik dan Pasuruan. Keterbatasan bahan baku air menjadi permasalahan terbatasnya produksi air perpipaan.

Wacana tersebut mendorong Pemerintah melakukan inisiasi pengembangan PPP yang sebenarnya telah berkembang sejak tahun 1983. Aspek teknis, politik dan pemerintah nampaknya menjadi kendala dalam merealisasikan hal tersebut. Di Akhir 2010, Proyek ini selanjutnya dibawa ke tingkat yang lebih besar yaitu

melalui penawaran proyek dalam *PPP Book* di Kementerian Bappenas. Asistensi dan fasilitasi terus dilakukan untuk mewujudkan proyek ini.

### Karakteristik Praktek PPP Air Minum di Indonesia

Masing-masing model PPP memiliki karakteristik yang berbeda satu dengan lainnya, terutama dalam hal skala, pelibatan pemangku kepentingan, target hingga potensi permasalahan yang ditimbulkan. Hal ini disesuaikan dengan faktor yang melatarbelakangi dikembangkannya PPP, kebutuhan dan kemampuan dari masing-masing Daerah. Namun demikian terdapat beberapa karaktersitik yang serupa yaitu skema yang digunakan. Jakarta dan Tangerang dan Jawa Timur memiliki durasi kontrak selama 25 tahun. Nilai ini terkait pada tingkat pengembalian investasi yang cukup besar. Sementara itu skema yang digunakan adalah *Built Operate Transfer* (BOT) untuk Jakarta dan Tangerang, sementara Propinsi Jawa Timur menggunakan metode *Built Own Operate Transfer* (BOOT). Kedua model ini memiliki esensi yang hampir sama yaitu pada akhirnya seluruh aset dan pengelolaan diserahkan kembali kepada Pemerintah Daerah pasca kontrak selesai.

**Tabel 1.5** Karakteristik PPP di Tiga Wilayah Penelitian

	DKI Jakarta	Pemkab Tangerang	Pemprov Jatim
Durasi	25 (1998-2023)	25 (2009-2034)	25
Skema	BOT	BOT	BOOT
Ranah kerjasama	Konsesi: Air Baku → Produksi (WTP) → Distribusi <i>user</i> → <i>Collecting</i> / penagihan	Konsesi: Air Baku → produksi (WTP) → Distribusi → <i>collecting</i>	Pengambilan air baku & distribusi ke Off Take
Resiko Pemerintah	Relatif tinggi, terikat dengan kesepakatan yang melemahkan Pemerintah	Rendah karena ditransfer ke Swasta	NA (masih dalam penyusunan)
Penjaminan	Tanpa penjaminan Pemerintah namun langsung ke Pemprov DKI	Tanpa Penjaminan Pemerintah	Dengan Penjaminan Pemerintah (PT PII & SMI)
Nilai	NA	Rp. 525 Milyar	Rp. 2,2 Triliun
Fokus	NA (penunjukkan langsung)	Kemampuan investasi & akomodasi resiko	VGF terendah sebagai pemenang
Cakupan	5 Kotamadya	5 Kecamatan	5 Kab & Kota

Sumber: Analisa Data Primer dan Sekuder

Selanjutnya hal yang membedakan secara mendasar adalah ranah kerja samanya. Di Jakarta, mitra swasta menggunakan seluruh aset yang dimiliki PDAM ditambah penyertaan yang berasal dari swasta untuk mengimplementasikan konsesi yaitu dari produksi, distribusi hingga penagihan ke pelanggan. Sementara itu dengan konsesi serupa, Pemkab Tangerang meminta seluruh pembiayaan investasi bersumber sepenuhnya dari mitra swasta. Artinya tidak ada penyertaan modal maupun dukungan dari Pemerintah Kabupaten dalam hal pembiayaan investasi yang mencapai Rp. 525 Miliar. Sementara itu Pemprov Jatim akan menggunakan metode VGF (*Viability Gap Fund*) yang merupakan fasilitas dari Pemerintah Pusat untuk membiayai proyek tersebut disamping pembiayaan investasi dari swasta. Total investasi yang dibutuhkan akan mencapai Rp. 2,2 Triliun. Metode ini akan menyeleksi manakah dari mitra yang mampu mengajukan VGF paling kecil maka akan menjadi pemenang. Sebagai contoh adalah simulasi kemampuan penawaran dari pihak swasta A sebesar Rp. 1,6 Triliun, sementara pihak Swasta B sebesar Rp. 1,7 Triliun maka kebutuhan VGF adalah yang paling kecil yaitu Rp. 0,5 Triliun. Ranah kegiatan kerja sama akan mencakup hanya pada pengambilan air baku yang berada di Umbulan (Kabupaten Pasuruan) yang selanjutnya di distribusikan ke pengguna yaitu *off taker* yang berupa PDAM di Lima Kabupaten dan Kota. Distribusi ke pelanggan selanjutnya dilakukan oleh PDAM. Konsep ini sebenarnya sejenis dengan metode pembelian air curah yang telah dilakukan antar PDAM untuk memenuhi kebutuhan air baku.

Terkait dengan resiko Pemerintah, Pemkab Tangerang cenderung memiliki resiko yang paling rendah, karena seluruh resiko dialihkan ke pihak swasta. Kompensasinya adalah tarif yang telah disepakati untuk mengakomodasi resiko tersebut akan relatif meningkat. PT AAT relatif berani mengambil resiko ini yang cukup besar dengan pertimbangan bahwa bisnis di Air minum sangat menjanjikan utamanya terhadap pertumbuhan permintaan yang semakin tinggi di beberapa kantong penting seperti kawasan industri dengan tarif yang paling tinggi. Di DKI sendiri resiko Pemerintah sebenarnya cukup kompleks, mulai dari potensi shortfall akibat tarif tidak naik,

tidak transparansinya pengelolaan dari mitra swasta, hingga pada belum optimalnya investasi jaringan. Namun sayangnya posisi tawar PDAM ini relatif lemah karena terkunci pada kesepakatan yang telah dibuat. Apabila ingin memperbaharui kesepakatan harus berbasis persetujuan dua belah pihak. Klausul inilah yang menyulitkan posisi PDAM untuk dapat melakukan penyesuaian. Sementara itu di Pemprov Jatim resiko ini belum teridentifikasi dengan jelas karena masih dalam proses penyusunan. Namun demikian resiko yang berpotensi diterima pemprov adalah masalah: 1) *default* dari para off take, karena terikat pada tingkat pembayaran pada penggunaan minimal sehingga harus mampu menyerap kuota debit yang disepakati melalui distribusi ke pelanggan. Keterbatasan distribusi akan berpotensi menimbulkan gagal bayar atas batas minimal pembelian dari pihak swasta. 2) Ketidaksepakatan tarif baik sebagai isu politik maupun akibat keterbatasan kemampuan daerah. Hal ini menjadi cukup kompleks karena melibatkan Lima Kabupaten Kota dengan pengaturan tarif yang berbeda.

Meskipun dengan resiko tersebut, nampaknya model penjaminan oleh Pemerintah melalui PT PII hanya dilakukan oleh Pemprop Jatim mengingat nilai investasi yang sangat besar. Sementara itu dengan resiko dan permasalahan yang pelik, PAM Jaya nampaknya tidak memiliki penjaminan melalui lembaga penjamin namun langsung kepada Pemprop DKI Jakarta. Akibatnya adalah apabila resiko kerugian semakin besar maka berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah untuk mengakomodasi hal tersebut.

## **Capaian Pelaksanaan PPP Air Minum di Indonesia**

Dalam analisa berikut akan difokuskan pada perbandingan antara DKI Jakarta dan Pemkab Tangerang, mengingat di Pemprop Jawa Timur, PPP belum direalisasikan dan masih dalam tahap penyiapan dokumen.

Apabila diamati dalam hal pencapaian pelaksanaan PPP mengacu pada target yang akan dicapai berdasarkan kesepakatan dua belah pihak, nampaknya PPP Pemkab Tangerang memiliki beberapa kelebihan dibandingkan PPP di DKI Jakarta. Hal ini tercermin dalam kemampuan



mencapai target. Beberapa target tersebut seperti misalnya instalasi *food grade* sehingga air siap minum hingga instalasi perpipaan PT AAT yang berada di rumah. Hal ini mengacu pada peraturan Kemenkes mengenai air siap minum. Selain itu kemampuan pelayanan adalah 24 jam di semua pelanggan. Hal ini didukung dengan potensi kehilangan air yang dapat ditekan hingga kurang dari 5% mulai dari pengambilan, produksi hingga distribusi ke pelanggan. Salah satu strategi yang digunakan oleh PT AAT adalah menggunakan instalasi dan teknologi yang modern sehingga mampu menekan kebocoran ataupun kehilangan air terkait proses produksi dan distribusi. Opsi selanjutnya adalah menggunakan peralatan dan instrument yang baru sehingga mampu menciptakan efisiensi dan produksi yang optimal. Selain itu, PT AAT menggunakan konsultan yang berpengalaman dalam membangun WTP dan instalasi jaringan perpipaan. Dengan kata lain profesionalisme menjadi acuan utama dalam pelaksanaannya. Meskipun demikian PT AAT masih menghadapi kendala dalam penyerapan debit di konsumen yaitu masih berada dikisaran 30-35% dari kapasitas debit terpasang. Pola konsumsi masyarakat dan masih belum tergarapnya semua potensi konsumen menjadi kendala dalam mencapai target tersebut.

Berbeda kondisi dengan DKI Jakarta yang mana PPP belum mampu mencapai luaran optimal. Misalnya saja sistem online yang baru terealisasi di tahun 2010, proses yang tidak transparan maupun investasi baru yang realtif terbatas dibandingkan dengan target dalam kesepakatan baik dalam konstruksi baru WTP maupun sambungan perpipaan yang baru. Belum lagi kualitas air di pelanggan masih relatif buruk dan belum seluruhnya menerima layanan 24 jam sehingga sering menerima keluhan dari pelanggan. Posisi tawar yang lemah yang dimiliki PAM Jaya menyulitkan dalam menekan pihak swasta untuk memiliki kinerja yang optimal. Belum lagi PAM Jaya menghadapi resiko shortfall yang tinggi akibat masalah penetapan tarif, penggunaan IRR yang masih tinggi mengacu pada kondisi makro ekonomi tahun 1997.

### Kendala Pemerintah Daerah Dalam Implementasi PPP Air Minum

Sangat disayangkan apabila kerja sama yang dilakukan justru menyulitkan Pemerintah untuk mengatur dan mengelola penyediaan infrastruktur. Hal ini seringkali terjadi akibat Pemerintah kurang berhati-hati dalam memberikan pengelolaan

**Tabel 1.6** Capaian PPP di Tiga Wilayah Penelitian

	DKI Jakarta	Pemkab Tangerang	Pemprov Jatim
Target	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Investasi baru (penambahan aset, WTP, sambungan perpipaan, sistem pembayaran online)</li> <li>-Layanan 24 jam</li> <li>-Kualitas produk &amp; delivery</li> <li>-Pengurangan NRW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Terserapnya debit produksi (cakupan layanan, jumlah pelanggan &amp; tingkat konsumsi)</li> <li>-Instalasi food grade</li> <li>-Siap minum sesuai Permenkes</li> <li>-NRW rendah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-terserapnya debit produksi (4500 l/detik)</li> <li>-Tarif berbeda antar 5 wilayah</li> <li>- Peningkatan kapasitas dan cakupan pelayanan bagi off take.</li> </ul>
Realisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tidak transparan</li> <li>-Investasi relatif sedikit dibandingkan dalam perjanjian,</li> <li>-Sistem online baru dijalankan sejak 2010.</li> <li>-Belum mencapai layanan 24 jam</li> <li>-Tingginya shortfall sehingga menjadi hutang</li> <li>-IRR yang sangat tinggi sehingga menjadi beban bagi PJPK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Penyerapan debit konsumen 30-35%</li> <li>-Layanan 24 jam</li> <li>-Kualitas air siap minum hingga perpipaan PT AAT sampai di rumah</li> <li>-NRW kurang dari 5 %.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Hitungan debit masih berubah</li> <li>-Belum tercapai kesepakatan tarif di 5 wilayah</li> <li>-Daerah terbatas mengakomodasi resiko politik</li> </ul>

Sumber: Analisa Data Primer